

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

THE CENTRAL RESEARCH OFFICE FOR AGRICULTURAL ASSOCIATIONS

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 9347 Grønland,
0135 Oslo. Tlf.: (02) 17 34 00. Fax: (02) 17 23 11.

Oslo, mai 1994
4051u021.fo

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

NOTAT 5/1994

INGERID GUNNERØD
NORDEN OG EU

FORORD

Spørsmålet om De nordiske lands forhold til EØS-avtalen, EU-medlemskap og nordisk samarbeid har blitt et tema i debatten om norsk EU-medlemskap. Hvilke elementer og resultater kan det nordiske samarbeidet oppvise? Hvilke motivasjon og drivkrefter ligger bak de enkelte nordiske lands europapolitikk? Hva med nordisk samhandel og andre økonomiske spørsmål ved ulik tilknytningsform til EU? Hva med EØS hvis størstedelen av EFTA-området blir EU-område? Dette er problemstillinger som blir fokusert i dette notatet.

Uttalelser i den senere tid har aktualiser denne type problemstillinger ytterligere. Både industriedere og politikere har kommet med argumenter i den hjemlige EU-debatt som omfatter aspekter gjennomgått i notatet. Notatet er utarbeidet av konsulent Ingerid Gunnerød ved Landbrukets Utredningskontor.

Bjørn Strøm

ISSN 0803-043-X



Innholdsfortegnelse.

Kapittel 1. Innledning	1
Kapittel 2. Norden som geografisk og historisk område	3
2.1. Nordisk samarbeid i dag	3
2.2. Nordisk samarbeid basert på Helsingforsavtalen	4
2.3. Resultatene fra det nordiske samarbeidet	6
Kapittel 3. Sverige	8
Kapittel 4. Island	13
Kapittel 5. Finland	16
Kapittel 6. Nordisk samhandel	21
6.1. Dannelsen av EFTA	21
6.2. Handelsmønstre i Norden	23
6.3 EØS-avtalens effekter for den nordiske samhandelen	25
6.3.1. Avtalen om det økonomiske samarbeidsområdet	26
6.3.2. Unntakene fra den frie varebevegelsen i EØS	28
Kapittel 7. Handelseffekter av ulik tilknytning til EU	30
7.1. Handelseffekter på kort sikt av ulik tilknytning til EU	30
7.1.1. Jordbruksvarer	31
7.1.2. Fisk og fiskeprodukter	33
7.2. Handelseffekter på lengre sikt	35
7.2.1. Skatter	36
7.2.2. Lønninger	37
7.3. Valuta, renter og investeringer	38
7.4. Oppsummering av de handelsøkonomiske konsekvensene av ulik tilknytning til EU	40
Kap.8 EØS uten Sverige, Finland og Østerrike?	42
8.1. Bakgrunn	42
8.2. Den økonomiske delen av EØS	44
8.3. De bilaterale avtalene	45
8.4. Institusjonene	45
8.4.1. En kort gjennomgang av de ulike institusjonene	45
8.4.2. Effekter på institusjonene av at Sverige, Finland og Østerrike går inn i EU	47
8.5. Oppsummering	50

Kapittel 1. Innledning.

"Den nordiske dimensjonen" har de siste månedene framstått som stadig mer viktig i debatten om norsk medlemskap i den europeiske unionen. Med dette menes da hvilken vekt de andre nordiske landenes valg av tilknytningsform til Europa skal ha i den norske EU-debatten.

Argumentet om nordisk samling var også fremme i debatten rundt folkeavstemninga i 1972, men da som et nei-argument som ble avvist av ja-sida. Nå er det ja-sida som argumenterer for at Norden bør stå samlet, og derfor at et eventuelt ja i Sverige bør få betydning for Norges valg. Meningsmålinger viser at ja-sida har her følge av deler av folket. Flere meningsmålinger viser en markant større oppslutning rundt ja-standpunktet under forutsetning av at Sverige og/eller Finland allerede har sagt ja. Denne debatten har ført til at det har oppstått strid om tidspunktet og rekkefølgen i de tre nordiske landenes folkeavstemninger. Uventet fikk et forslag om at de tre nordiske landene, såfremt det var praktisk mulig, skulle arrangere folkeavstemning på samme dag, flertall i Stortinget. Ikke riktig så uventet blir det likevel ikke slik. Ved å avholde folkeavstemning først i Finland, så i Sverige og til slutt i Norge, regner man med at sannsynligheten for at alle tre landene sier ja til medlemskap i EU øker.

Ja-sidas argumentasjon bygger for en stor grad på viktigheten av å opprettholde det tette samarbeidet som har vært mellom de nordiske landene. Innad i EU kan Norden danne en blokk som kan påvirke EU mer i retning av den nordiske samfunnsmodellen¹. Norden kan være pådrivere i arbeidet for miljø, sikkerhet og sosiale vilkår. Det nordiske samarbeidet vil derfor snarere styrkes enn svekkes ved at de tre nordiske landene går inn i EU². Der i mot har det vært hevdet at et splittet Norden, der Norge står utenfor EU mens Sverige, Finland og Danmark er med, vil kunne føre til politisk isolasjon for Norge. Det nordiske samarbeidet vil da for en stor del dreie seg om europeiske spørsmål, mens det tradisjonelle nordiske samarbeidet vil etter hvert vil kunne reduseres til hovedsakelig å dreie seg om kulturelt samarbeid.

"For Norge innebærer dette følgelig at hvis man velger å stå utenfor EØS og EF, vil man også bli avskåret fra en vesentlig del av det nordiske samarbeidet. Dette vil bli følbart når EØS-avtalen trer i kraft, men i enda sterkere grad dersom flere nordiske land blir EF-medlemmer" (Europautredningen)

Ja-siden argumenterer også for at et splittet Norden vil gi store negative økonomiske konsekvenser for Norge. Konsekvensene skal komme både i form av reduserte investeringer og i form av økt utestengelse fra det indre markedet. De reduserte investeringene hevdes det at skyldes delvis psykologiske faktorer som vil gi utslag i økte renter³, delvis at på sikt vil lønns- og kostnadsutviklingen i Norge gjøre at Norge taper konkurransekraft⁴. Utestengelsen av varer fra det indre marked skal komme delvis pga innføring av skjulte handelshindre fordi EU er selvforsynte med den aktuelle varen⁵, delvis gjennom høyere tollsatser.

1. januar 1994 trådte EØS-avtalen i kraft, og gjorde at de fire nordiske landene som nå ikke er medlemmer av EU, fikk tilgang til EUs indre marked. EØS-avtalen var ment å være, og ble også markedsført som, et selvstendig alternativ for de land som ikke ønsket medlemskap i EU. Det har hele tiden vært klart at avtalen ikke gir noen form for medbestemmelse i EU utover de områder som omfattes av avtalen, dette har også vært ja-sidens ankepunkt mot å nøye seg med EØS-avtalen. I den senere tid har imidlertid sentrale aktører i debatten begynt å så tvil om selve EØS-avtalens holdbarhet, altså; om Norge fortsatt vil ha frihandel med EU på de varer som omfattes av EØS.

Dette notatet skal se nærmere på enkelte av de relasjonene som er mellom de nordiske landene, og på de argumentene som brukes for å hevde at Norges valg av tilknytningsform til Europa bør henge sterkt sammen med Sveriges og/eller Finlands valg.

Kapittel 2. Norden som geografisk og historisk område.

Norden er et historisk navn på et område som i dag utgjøres av Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Åland, Grønland og Færøyene. Til sammen har disse landene et innbyggertall på i overkant av 23 millioner mennesker.

Forestillingen om Norden som en enhet henger nøye sammen med de likhetene de nordiske landene har på områder som kultur, religion, politiske verdier og andre samfunnsforhold. Fremfor alt er de nordiske landene i en unik språksituasjon i Europa, i det at de tre største nordiske språkene er innbyrdes forståelige, og at langt de fleste av innbyggerne i Norden behersker et av disse språkene. Denne språksituasjonen viser at det må ha vært betydelig felles samkvem også på individnivå mellom de nordiske landene opp gjennom historien, noe som også kan forklare de andre likhetene vi observerer.

Bevisstheten om en nordisk tilhørighet vokste fram i løpet av forrige århundre, og de første tilløp til nordisk samarbeid startet i universitetskretser på denne tiden.

2.1. Nordisk samarbeid i dag.

Begrepet "nordisk samarbeid" er en samlebetegnelse på nær sagt alle forbindelser mellom nordiske lands myndigheter og innbyggere, både det formaliserte og det uformaliserte samarbeidet.

Det er viktig å forstå at styrken i det nordiske samarbeidet ligger i at samarbeidet har vokst fram og utviklet seg over lengre tid, og på et trygt fundament av et historisk, språklig og kulturelt fellesskap. I forhold til f.eks. EFTA og EU-samarbeidet som på mange måter er et samarbeid ovenfra, er det nordiske samarbeidet derfor på en helt annen måte bygd opp nedenfra. En konsekvens av dette er at det nordiske samarbeidet i dag inkluderer samarbeid på svært mange nivåer og områder, med et nettverk av lokale myndigheter, næringsliv,

faglige organisasjoner og foreninger av alle slag.

Det nordiske samarbeidet står svært sterkt i befolkningen i de nordiske landene. I forbindelse med åpningen av Nordisk Råds 42.sesjon i Oslo, og bare drøye to måneder før den andre danske folkeavstemningen om Maastricht-traktaten (Edinburgavtalen) i mai-93, offentliggjorde den danske avisa Information i fellesskap med Dagbladet 1.3.93 en meningsmåling om nordisk samarbeid. Resultatene fra målingene var oppsiktsvekkende: I Danmark ønsket 54% av de spurte en felles nordisk utenriks- og sikkerhetspolitikk mens 36% var i mot et slikt nordisk samarbeid. For Norge var tallene henholdsvis 51% for og 36% i mot. I begge landene er det altså kvalifisert flertall for en felles nordisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Også på områder som innvandringspolitikk og et tollfritt indre marked, var det flertall for en nordisk fellesløsning framfor en nasjonal løsning. Deltagerne i spørreundersøkelsen ble også bedt om å ta stilling til hva de ville velge hvis valget sto mellom en nordisk union, en europeisk union eller ingen union. I Danmark foretrakk et flertall på 39% (mot 35%) av de spurte en nordisk union framfor en europeisk union, dersom de hadde alternativet. For Norge var utvalget delt på midten med henholdsvis 28% for en nordisk union, mens 28% ville foretrekke en europeisk union i valget mellom disse. (Dagbladet 1.3.93)

2.2. Nordisk samarbeid basert på Helsingforsavtalen

23. mars 1962 inngikk Danmark, Sverige, Finland, Island og Norge en samarbeidsavtale, Helsingforsavtalen. I innledningen til avtalen erklærer de nordiske landene at de "ytterligere vil fremme det nære fellesskap, som i kultur samt retts- og samfunnsoppfatning består mellom de nordiske folk, og ytterligere vil utvikle samarbeidet mellom de nordiske land." Avtalen med senere endringer, forplikter landene til å samarbeide på det kulturelle, rettslige, sosiale, politiske, økonomiske, samferdselspolitiske og miljøpolitiske området.

Helsingforsavtalen regulerer aktiviteten til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Nordisk Råd ble opprettet i 1952 som et samarbeidsorgan for nasjonalforsamlingene og regjeringene i de nordiske landene. Danmark, Sverige, Island og Norge har deltatt fra starten, etter hvert kom også Finland med (1955), og fra 1970 har Færøyene og Åland hatt folkevalgte representanter

innenfor henholdsvis den danske og den finske delegasjonen. Den danske delegasjonen ble ytterligere utvidet da Grønland i 1984 også fikk egen representasjon. I dag består Rådet av 87 parlamentarikere, fordelt på delegasjoner valgt av og blant nasjonalforsamlingenes medlemmer. I tillegg til rådsmedlemmene utpeker hver regjering et skiftende antall regjeringsmedlemmer som møter med talerett. I følge Helsingforsavtalen kan Rådet ta initiativ og gi råd i saker som vedrører det nordiske samarbeidet. Dette skjer ved at Rådet på sine årlige sesjoner vedtar rekommendasjoner, avgir uttalelser eller retter andre henvendelser til en eller flere av regjeringene, eller direkte til Ministerrådet.

Tradisjonelt har Nordisk Råd ikke behandlet saker av utenrikspolitisk karakter, selv om Helsingforsavtalen ikke gir noen begrensninger på dette området. I den senere tid har imidlertid dette endret seg. I begynnelsen gikk samarbeidet hovedsakelig på områder som bistands-, FN- og miljøspørsmål. Etter Sovjetstatens oppløsning kom forholdet til de nordiske nærområdene sterkere i fokus, og da særlig forholdet til Baltikum. På de siste sesjonene til Nordisk Råd er det særlig Nordens forhold til Europa som har vært debattert.

I 1971 gjennomgikk Helsingforsavtalen en omfattende revisjon, og i samband med dette ble Nordisk Ministerråd opprettet som et samarbeidsorgan for de nordiske lands regjeringer. Ministerrådet har en skiftende sammensetning og består av regjeringsmedlemmer som er ansvarlig for vedkommende saksområde i de respektive lands regjeringer. Utenriks-, forsvars- handels- og bistandsministrene deltar ikke i samarbeidet innenfor Ministerrådet.

Selv om disse ministrene ikke deltar i samarbeidet innenfor Ministerrådet, betyr ikke dette at det ikke eksisterer forum for samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikken innenfor Norden. De nordiske utenriksministrene har fast avholdt nordiske utenriksministermøter, disse ble i 1991 vedtatt utvidet fra to til tre pr. år. Tradisjonelt har disse møtene behandlet FN-relaterte spørsmål og regionale konflikter som det sørlige Afrika og Midt-Østen. I den senere tid har all-europeiske spørsmål blitt en stadig viktigere del av møtene. Under det nordiske utenriksministermøtet i Helsingfors i mai 1992 avga utenriksministrene for første gang en felles uttalelse om sikkerhetspolitiske spørsmål angående Norden og Nord-Europa.

Ministerrådet forestår samarbeidet mellom regjeringene, og mellom disse og Nordisk Råd.

Årlig avgir Ministerrådet også en beretning til Nordisk Råd og fremmer forslag som de innhenter kommentarer til fra Rådet. Ministerrådet treffer også beslutninger i saker som faller innenfor avtalene mellom de nordiske landene og i andre samarbeidsspørsmål. Beslutningene skal være enstemmige.

Samarbeidet innenfor ministerrådsfunksjonen omfatter de fleste fagområder i tillegg til å være sektorovergrepene. Samarbeidet ble evaluert i 1991, og Ministerrådet samlet seg da om følgende primære målsetninger for det videre arbeidet innenfor Ministerrådsstrukturen:

- 1) Å styrke det kulturelle fellesskapet;
- 2) Å skape et Norden uten grenser både for mennesker og for produkter;
- 3) Å løse oppgaver som små land enkeltvis har vansker med å klare;
- 4) Å oppnå økt tyngde både i det all-europeiske samarbeidet, og i verden for øvrig.

2.3. Resultatene fra det nordiske samarbeidet

Den brede folkelige støtten det er til et forpliktende nordisk samarbeid kan ikke sies å gjenspeile seg i de resultatene parlamentarikerne kan vise til fra Nordisk Råd. Inntrykket av Nordisk Råd som et ineffektivt samarbeidsorgan, "preget av festtaler og lite realistiske politikk"⁶ forsterkes av de relativt mange eksemplene det fins på havarerte store saker.

Det første virkelig store samarbeidsprosjektet startet rett etter krigen (1948) og rettet seg mot et nordisk forsvarssamarbeid. Som kjent brøt imidlertid forhandlingene om det planlagte forsvarssamarbeidet, det Nordiske Forsvarsforbundet, sammen i 1949, og Norge og Danmark ble medlemmer av NATO. Et annet omfattende samarbeidsprosjekt var forhandlingene om en nordisk tollunion 1968-70, de såkalte Nordøk-forhandlingene. Meningen var at avtalen skulle omfatte områder som ytre tollnivåer, jordbruks- og fiskeripolitikk, næringslovgivning og kapital- og handelspolitikk. Finland ønsket ikke å ratifiserte ikke avtalen, og i 1972 ble Danmark medlem av EF. De nordiske landene ble dermed delt i to ulike handelsblokker. Planene om et nordisk økonomisk samarbeid har vært et stadig tilbakevendende tema i det nordiske samarbeidet, det har imidlertid ikke lyktes Nordisk Råd å få til noen omfattende avtale på dette området.

Selv om det nordiske samarbeidet har hatt tilbakeslag ved at de respektive landene har nedprioritert det nordiske samarbeidet i noen av de virkelig store sakene, har Nordisk Råd på mange små, og også på noen store områder, oppnådd betydelige resultater. Blant de fremste milepæler i samarbeidet mellom landene står opphevelsen av passkontroll og opprettelsen av et fritt internordisk arbeidsmarked i 1954, og sosialkonvensjonen i 1955.

Kapittel 3. Sverige¹

12. desember 1990 gjorde den svenske Riksdagen et intensjonsvedtak om å søke medlemskap i EU. Vedtaket ble gjort med et stort flertall, bare Miljøpartiet de grønne og Vensterpartiet (tidligere VPK) stemte mot. Mye av bakgrunnen for søknaden lå i den økonomiske utviklinga i Sverige på slutten av 80-tallet.

Etter en konjunkturoppgang på 80-tallet, der Sverige blant annet for første gang på 10 år fikk overskudd på handelsbalansen med utlandet (1984), kom den svenske økonomien inn i en overoppheting. Høsten 1990 var det tydelig at Sverige var på vei inn i en ny konjunkturkrise. En opplevde såkalt stagflasjon med stagning i økonomien i form av reduserte investeringer og industriproduksjon, samtidig som en hadde en økende arbeidsløshet og høy inflasjon (10,7% årlig i mars-91). I februar -90 gikk den sosialdemokratiske regjeringa av som følge av at den ikke fikk flertall i Riksdagen for en krisepakke som blant annet inneholdt forslag om lønnsstopp og streikeforbud for 1990 og 1991. Etter et mislykket forsøk på å stable en borgerlig regjering på bena, dannet sosialdemokratene en ny regjering 22. februar. Med støtte fra Centern og Venstrepartiet Kommunisterna fikk den sosialdemokratiske regjeringa flertall for sin nye krisepakke, denne krisepakka var imidlertid en utvannet utgave av den forrige, og hadde derfor mindre virkning. Den økonomiske krisa forsterket seg utover høsten -90, og i begynnelsen av oktober oppsto det kroneflukt med påfølgende sjokkheving av markedsrenta som følge av devalueringsrykter. For å motvirke devalueringsryktene la regjeringa 26. oktober fram nok ei krisepakke, og i samband med denne kom også regjeringa med sin EF-erklæring: "Regjeringen etterstrevar ett nytt riksdagsbeslut om europapolitiken som tydligare och i mer posetiva ordelag klargør Sveriges ambitioner att bli medlem av Europeiska Gemenskapen".

Det er nærliggende å slutte at svenskenes EF-søknad kom som et resultat av den økonomiske krisa landet var inne i. Ved å lansere medlemskap i EF i forbindelse med den krisepakka regjeringen la fram, håpet regjeringen å redusere pessimismen i næringslivet generelt, og å demme opp for devalueringsryktene spesielt. Sverige har vært kjent for å benytte seg relativt

¹For en nærmere redegjørelse, se "Sverige og EF", notat 5/1991 fra Landbrukets Utredningskontor

flittig av devaluering som virkemiddel i den økonomiske politikken, regjeringens ønske om å knytte seg til EFs planer om en monetær union (Delors-utvalget 1989) ga slik et kraftig signal om at det denne gangen ikke skulle foretas en devaluering.

Det fins grunnlag for å hevde at mens den sosialdemokratiske regjeringen ønsket medlemskap på grunn av de økonomiske forholdene, ønsket den medlemskap på tross av de sikkerhetspolitiske forholdene.

I 1981 fastslo daværende statsminister i Sverige Oluf Palme den sosialdemokratiske regjeringas hovedtese i nøytralitetspolitikken; at denne hindrer samarbeid når det gjelder integrasjon og samarbeid i utenrikspolitikken, og setter ei grense for hvor langt Sverige kan gå i å underkaste seg økonomiske avgjørelser av overstatlige organ og institusjoner. Denne tesen går igjen i regjeringas EF-proposisjon i desember 1987, og på partikongressen samme år sier sosialdemokratene klart nei til et framtidig svensk medlemskap i EF, dette blir hovedsakelig begrunnet i nøytralitetspolitikken, de nasjonale virkningene av et EF-medlemskap blir i liten grad nevnt.

Den svenske nøytralitetspolitikken har sterk støtte i folket og blir betraktet som en lang og ubrutt historisk tradisjon fra 1814. Hovedmålet for strategien er å bevare freden og beskytte sjølstendigheten og demokratiske samfunnsforhold. Kontinuiteten i den svenske nøytralitetsmodellen ligger i alliansefriheten. Samtidig har svenskene vekslet mellom rendyrket nøytralitetspolitikk, og en aktiv, internasjonal solidaritetspolitikk, blant annet gjennom arbeidet i FN og gjennom arbeidet til Oluf Palme. Omveltningene i Øst-Europa og samlingen av Tyskland skapte en ny sikkerhetspolitisk situasjon i Europa, og åpnet etter hvert for muligheten for svensk medlemskap i EF uten at Sverige samtidig måtte oppgi nøytralitetspolitikken. 15. september 1990 uttaler således statsminister Ingvar Carlsson på den sosialdemokratiske partikongressen, at i et Europa der blokkgrensene har forsvunnet, og der det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EF ikke omfatter forsvarspolitik, skulle de tradisjonelle hindringene for å forene et svensk EF-medlemskap og den svenske nøytraliteten falle bort.

Bemerkelsesverdig ved den svenske EF-debatten var den tilsynelatende mangelen på debatt

som fulgte den kursomleggingen det sosialdemokratiske partiet hadde i sin Europa-politikk. Meningsmålingene tatt opp i Sverige på denne tiden tydet på et flertall blant velgerne om å tre inn i det europeiske fellesskapet, samtidig viste meningsmålingene at EU-spørsmålet bare i liten grad engasjerte, og kunnskapsnivået blant velgerne var lavt.

Situasjonen i Sverige er nå snudd. Debatten og interessen rundt medlemskap har tatt seg opp. Meningsmålingene viser et nei-flertall i folket, og nei-sida er voksende.

Ledelsen i alle de største partiene, i LO og i næringslivet er for svensk medlemskap i Europaunionen. Sverige har for tiden en borgerlig samlingsregjering bestående av moderaterna (som vårt Høyre) som det ledende regjeringspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristelig-Demokraterna (som KrF) og Centern (søsterparti til Senterpartiet). Av de fire partiene er det bare Folkpartiet og Moderaterna som har et flertall blant sine velgere for medlemskap.

Det var knyttet stor spenning til utfallet av Centerns EU-landsmøte 7-8 mai 1994. I ukene forut for møtet valgte flere lokalvalg overraskende å si nei til medlemskap, og blant Centerns velgere viste en meningsmåling fra april 1994 at 40 % ville stemme nei, 31 % ja, mens 29 % ikke visste hva de ville stemme. Fullt så overraskende var det der i mot ikke at Centerlederen Olof Johansson hadde bestemt seg for å si ja. Centerns landsmøte endte med en overbevisende ja-seier, men nei-sida i partiet fikk partiets velsignelse til å jobbe mot et svensk medlemskap. Center-ledelsen har en meget sterk støtte blant medlemmene - og ledelsen - i det svenske bondelaget LRF. LRFs leder, Bo Dockered, er en av ja-sidens mest aktive aktører, og i en meningsmåling blant bønder fra april 1994, sa 50% av de spurte at de ville stemme ja i folkeavstemningen, mens 25% ville stemme nei. Oppslutningen om medlemskap varierer ganske mye regionalt, med bøndene i de rike flatbygdene i Söndra Götaland som de mest EU-vennlige (72% ja) og Norrlandsbøndene som de mest EU-skeptiske (56% nei).⁷ Den sterke oppslutningen om EU blant bøndene forklares med den tøffe landbrukspolitikken som har vært ført i Sverige de siste årene, og som er signalisert skal fortsette uten medlemskap.

Sverige skal ha Riksdagsvalg i september 1994, og med tett oppunder 50 % oppslutning på

meningsmålingene er det forventet at sosialdemokratene skal få tilbake regjeringsmakta. Sosialdemokratenes leder, Ingvar Carlsson, er sterkt for svensk medlemskap i EU, men er på mindretallets side blant velgerkorpset til sosialdemokratene. 53% av "sosserna" oppgir nå at de vil si nei i en folkeavstemning, mens bare 20% vil si ja.⁸ Det sosialdemokratiske partiet skal avgjøre sitt syn på EU-medlemskap på en partikongress 18-19 juni 1994.

Den svenske debatten preges av to hovedtemaer, økonomi og, framfor alt, sikkerhetspolitikk og hvilken framtid den svenske nøytraliteten har.

Den økonomiske delen av debatten skiller seg klart fra den norske ved at det ikke bare debatteres hvordan økonomien påvirkes av å bli medlem, respektive ikke bli medlem i EU. Nesten like framtrødende er diskusjonen innad på ja-siden om hvordan økonomien kommer til å bli som medlem av EU. Statsminister Carl Bildt tegner på den ene siden et bilde av EU som en garantist for gjennomføring av moderaternas økonomiske politikk. Ingvar Carlsson på sin side gir gjennom flere uttalelser inntrykk av å ville dempe den økonomiske betydningen av et medlemskap; "Vore jag VD för svenska handelskammaren skulle jag vara nöjd med vårt EES-avtal med EU"⁹ De to partilederne - og hovedmotstanderne i det kommende riksdagsvalget - har ikke sluttet fred med hverandre i EU-saken slik vi ser tendenser til i den norske debatten.

Når det gjelder hvordan svensk sikkerhetspolitikk og EU-medlemskap skal forenes, virker de to ja-blokkene i svensk politikk mer på linje. Da den sosialdemokratiske regjeringa leverte inn sin søknad om medlemskap, forbeholdt regjeringen seg retten til å kunne reservere seg mot EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk. Da EU-forhandlingene startet med Carl Bildt som statsminister, slo regjeringa fast at: "vi ønsker å delta fullt ut i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken" og fra Ulf Dinkelspiels innledningsforedrag ved forhandlingsstart: "Samtidig innser vi att utformingen på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna lede til ett gemensamt försvar, är ett mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vi kommer inte att hindra den Europeiska Unionens utveckling mot detta mål." Anders Ygeman i Socialdemokratar mot EU oppfatter regjeringen og sitt eget parti sosialdemokraterna dit hen at de "har gitt opp den svenske alliansefriheten, og den har gjort det med støtte fra vår partiledelse. Dette er et klart skritt bort fra den sikkerhetspolitikk vi har ført i Sverige siden krigen"¹⁰

Kapittel 4. Island

Island har siden 1970 vært medlem i EFTA, og deltok sammen med de andre EFTA-landene i forhandlingene om EØS-avtalen. Avtalen ble endelig sanksjonert 1. januar 1993 etter mye fram og tilbake og mye motstand i Alltinget. En samlet opposisjon krevde bl.a. at det ble avholdt folkeavstemning om EØS-avtalen. Særlig var det forholdet til forfatningen som ble oppfattet som problematisk av opposisjonen. Men også spørsmål knyttet til fiskeriavtalen med EU ble kritisert, fiskeriminister Þorsteinn Pálsson ble beskyldt for å ha gitt fra seg for store kvoter uer i forhold til den loddekvoten Island fikk fra EU. EØS-avtalen ble endelig godkjent med 33 mot 23 stemmer, og sju representanter avholdt seg fra å stemme. Den bilaterale fiskeriavtalen ble vedtatt med 32 mot 29 stemmer.

Spørsmålet om EU-medlemsskap har aldri vært ansett som en reell problemstilling på Island. Islands avhengighet av fisk og fiskeprodukter i møte med EUs felles fiskeripolitikk har vært framholdt som hovedgrunn til at et eventuelt medlemsskap ikke har vært aktuelt.

Da de fire søkerlandene, og særlig Norge, fikk ferdigforhandlet sine medlemsskapsavtaler, uttalte utenriksminister Jón Baldvin Hannibalsson (fra det sosialdemokratiske partiet) at avtalen om fiskerispørsmål er langt gunstigere for nordmennene enn man på forhånd hadde kunnet regne med. Under en redegjørelse for utenrikspolitikken i Alltinget 16. mars 1994, uttalte Hannibalsson videre at bekymring for Islands økte isolering etter at de nordiske landene hadde gått inn i den europeiske union, var forståelig og i en viss utstrekning også berettiget. Videre mente han at resultatet av de fire landenes medlemsskapsforhandlinger ga nye forutsetninger for å vurdere fordeler og ulemper ved medlemsskap.

Utenriksminister Jón Baldvin Hannibalssons uttalelser har fått støtte fra flere hold, bl.a. fra en del interesseorganisasjoner i fiskerinæringen og handelsnæringen. Arbeidsgiverforbundet og Industriforbundet har videre oppfordret regjeringen til å undersøke fullt medlemsskap for Island i EU. Ikke minst argumenteres det med at Island blir det eneste EFTA-landet igjen i EØS. Det er åpenbart, hevdes det, at EØS-avtalen må endres til en tosidig avtale med EU, bl.a. fordi Island ikke kan ha mulighet til å opprettholde det institusjonelle rammeverket i

EØS-avtalen.

Islands statsminister Davið Oddsson (fra Selvstendighetspartiet) har imidlertid understreket at det ikke er denne regjeringens hensikt å søke medlemskap i EU. Videre uttalte Oddsson under debatten som fulgte utenriksminister Jón Baldvin Hannibalssons uttalelser i Alltinget at det i avtalen mellom Norge og EU ikke var noe som endret den hovedkonklusjon at Alltingets vilje ikke gikk i retning av islandsk medlemskap i EU. Utenrikskomitéens formann Björn Bjarnason (fra regjeringspartiet Selvstendighetspartiet) hevdet at EUs representant hadde avgitt erklæringer om at Island ikke hadde noe å tape angående EØS-avtalens innhold selv om noen EFTA-land gikk inn i EU, og at avtalen teknisk sett besto som før.

Fiskeriminister Þorsteinn Pálsson (fra Selvstendighetspartiet) var dessuten helt uenig med utenriksministeren i hans syn på den fiskeriløsningen som Norge hadde fått i medlemskapsforhandlingene med EU. Pálsson hevdet at Norge ikke fikk forbedret sin markedsposisjon nevneverdig med medlemskap i EU. Der i mot ga avtalen EU herredømmet over de norske fiskeriene. Videre hevdet Pálsson at EU er forpliktet til å overholde EØS-avtalen selv om noen EFTA-stater slutter seg til EU. Fiskeriministeren får støtte i sitt syn på Norges forhandlingsløsning på fisk både fra de islandske fiskebåtrederne landsforbund, og for lederen for det største opposisjonspartiet Fremskrittspartiet. Diskusjonen i Alltinget ble oppsummert av Folkealliansens leder Ólafur Ragnar Grímsson til at i lys av statsministerens og fiskeriministerens uttalelser til massemedia, og uttalelsene av representanter for alle de fire partiene på Alltinget, sto utenriksminister Jón Baldvin Hannibalsson alene med det syn at resultatene av de nordiske forhandlingene med EU ga nye forutsetninger for å vurdere fordelene og ulempene med medlemskap i EU på nytt.¹¹

Ved siden av den nordiske, og der i gjennom den europeiske tilknytningen, har Island sterke økonomiske og kulturelle bånd til USA og Nord-Amerika. En stor del av Islands eksport og import kommer fra/går til USA. NATO-basen på Keflavik har i all hovedsak hatt amerikansk personell, noe som har satt sterkt preg både på muntligspråket og ungdomskulturen på Island.

28. mars ble Alltinget forelagt en innstilling angående mulighetene for inngåelse av en

frihandelsavtale med USA eller med det amerikanske frihandelsområdet NAFTA (som omfatter Canada, USA og Mexico). Arbeidsgruppen som har jobbet med spørsmålet om Islands handelstilknytning til Nord-Amerika, anfører hensynet til bedre markedstilgang for islandske varer og mulighetene for økte utenlandske investeringer på Island som gode argumenter for en frihandelsavtale med USA eller NAFTA. De økte investeringene skulle komme som følge av at Island ble det eneste landet som har frihandel både med Europa og USA. Arbeidsgruppen kunne ikke se at en eventuell frihandelsavtale med USA ville ha noen negativ virkning på samkvemmet med den europeiske union.

Kapittel 5. Finland

Finland søkte om medlemskap i den europeiske unionen i mars 1992, knappe 9 måneder etter den svenske søknaden. Den finske medlemskapssøknaden kom som resultat av en rask utvikling både i og utenfor Finland på områder av avgjørende betydning for landets økonomiske og politiske plassering i Europa.

Finsk utenriks- og sikkerhetspolitikk hvilte fram til januar 1992 på den finsk-sovjetiske Vennskaps-, samarbeids- og bistandspakten som ble sluttet i 1948. Hovedbestemmelsen i denne var at hvis Finland eller Sovjet over finsk territorium ble angrepet av Tyskland eller stater som var alliert med Tyskland, skulle Finland sette all sin militære styrke inn på å slå angrepet tilbake, eventuelt med sovjetisk støtte. Innledningsvis ble det slått fast at pakten ble inngått i samsvar med Finlands ønske om å holde seg utenfor stormaktskonflikter. Finland kunne dermed formelt fortsette mellomkrigstidens politiske linje som en nøytral stat.

BSV-pakten la sterke føringer på Finland i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og i årene etter inngåelsen av pakten var kontakten mellom Finland og Sovjet tett. Bindingen østover vanskeliggjorde deltagelse i vestlig dominerte organisasjoner, og gjorde at Finland bl.a. måtte avstå fra Marshall-hjelp fra USA. Finland måtte også vente til 1955 før de kunne delta i Nordisk Råd, til 1968 før de ble medlem i OECD, og de ble først medlemmer av EFTA i 1986. BSV-pakten ble erstattet med tre bilaterale avtaler med Russland i januar 1992. Samtidig ble det fra russisk side signalisert at man stilte seg positivt til finsk EU-medlemskap.

Sikkerhetspolitisk står Finland nå ved en skillevei. Spørsmålet er om landet skal oppgi sin 50-årige (suksessrike) balansegang mellom øst og vest som et nøytralt land med et sterkt forsvar, eller om landet skal bli medlem av Vestunionen og dermed NATO. Foreløpig har Finland fått forbehold i sin medlemskapsavtale om at landets deltagelse i Maastrichttraktatens sikkerhets- og utenrikspolitiske samarbeid er under forbehold av at landet kan fortsette sin alliansefrie linje. I likhet med en rekke østeuropeiske land og Sverige,

har Finland sluttet seg til NATOs forslag om Partnerskap for fred (PFP). I forbindelse med vedtaket understreket den finske regjeringen at beslutningen ikke måtte føre til at Finland søker nye forsvarspolitiske løsninger.

Også handelspolitisk har Finlands øst-binding gjort at landet fikk en helt annen utvikling enn de andre nordiske landene. I 1952 inngikk Finland og Sovjet den første handelsavtalen med hverandre. Det vesteuropeiske frihandelsforbundet EFTA ble startet i 1959, og i 1962 lyktes Finland i å etablere en handelsavtale med EFTA-landene. Som motvekt ble handelsavtalen med Sovjet utvidet og fornyet. I 1973 kunne Kekkonen-regjeringen undertegne en handelsavtale med EF i 1973, til gjengjeld ble det inngått en tilsvarende avtale med Comecon-landene. Handelsavtalen med Sovjet ga Finland et stabilt marked for eksportvarene, og på 80-tallet gikk 25-30% av Finlands eksport til Sovjet.

Da Sovjet-staten falt mistet Finland på kort tid storparten av eksportmarkedene i øst. Eksportsvikten førte i første omgang til oppsigelser og permitteringer i den konkurranseutsatte sektoren. Den økte arbeidsløsheten ga etterspørselsvikt, noe som igjen forsterket arbeidsløsheten. Samtidig gikk verdensøkonomien inn i en konjunkturedgang. Disse hendelsene førte Finland ut i den mest alvorlige økonomiske krisa i etterkrigstida. Tegn tyder på at krisen nå er på retur, men arbeidsløsheten er enda (april 1994) på rekordhøyde 21,5%.

Samtidig med den sterke bindingen til Sovjet-staten, har Finland av geografiske, historiske og politiske grunner hatt et tett forhold til Sverige. Da Sverige leverte sin søknad om EU-medlemskap i juli 1991, skapte det derfor helt nye betingelser for den finske europadebatten. I et intervju med Aftenposten uttaler generalsekretær i Centern Erja Tikka at "hvis Sverige ikke hadde søkt om medlemskap ville heller ikke Finland ha søkt".

Grovt forenklet kan man si at det er to hovedargumenter for finsk medlemskap i EU.

Det ene argumentet er det sikkerhetspolitiske. Finland ser nå en mulighet til å nærme seg Vest-Europa både økonomisk og politisk, og slik redusere bindingen til Russland. Et medlemskap i EU plasserer Finland som et vestlig land, og gjør at Finland "vil kunne nyte

godt av den politiske solidaritet ved EF som et alternativ til fortsatt på alle måter å måtte håndtere sitt forhold til Moskva....Finsk EF-medlemskap kan således gi et tilskudd i uprovoserende sikkerhet ved at Finland ikke vil kunne behandles som et lite og isolert land"¹² Lederen for det sosialdemokratiske partiet i Finland, Paavo Lipponen, uttalte ved et sikkerhetspolitisk seminar i regi av Nordisk Råd at "Finland ikke søker noen militære garantier i den europeiske unionen. Medlemskapets betydning ligger i den stabiliserende effekten dette kan ha på Europa." ¹³

Motstanderne av finsk medlemskap vurderer sikkerhetspolitikken annerledes. Lederen for den største nei-grupperingen, Hilikka Pietilä, peker på farene ved at Finland blir EUs grense mot Russland; "sikkerhetspolitisk kan vi komme i samme situasjon som på 30-tallet, da Finland var vestens bastion mot øst. Vi kommer i den situasjon at vårt lands skjebne blir avgjort i forhandlinger mellom Brussel og Moskva, slik den ble avgjort mellom Berlin og Moskva i 1939." (til Klassekampen 4.januar 1994)

Det andre argumentet for finsk medlemskap går på økonomi. Økonomisk har Finland i hele etterkrigstida vært preget av lite stabilitet, mange og store devalueringer, høy inflasjon og arbeidsløshet. Denne situasjonen forverret seg etter Sovjet-statens fall. Det oppsto spekulasjoner mot marken, den store statsgjelda økte og gjorde det nødvendig med kutt i budsjettene. Budsjettkuttene førte videre til at det oppsto synlige tegn på sosial nød, bl.a. i form av suppekøer i de store byene. Etter å ha gjennomlevd den dype økonomiske krisa, har finsk eksportsektor nå tatt seg noe opp igjen. Finlands tre største eksportmarkeder er i dag Tyskland, Sverige og Storbritannia. Østhandelen ligger fremdeles nede, og er neppe noe realistisk eksportmarked i alle fall på kort sikt. Tilhengere av medlemskap påpeker nødvendigheten av sterkere deltagelse i det indre marked enn det EØS-avtalen kan gi.

I tillegg til de mer handelspolitiske hensyn, framheves det også at et EU-medlemskap kan virke stabiliserende for den finske økonomien. Finland er det eneste av de fire søkerlandene som kommer til å bli netto mottager fra EU-systemet.

Landbruket har en sterk stilling i Finland, og støtte til jordbruket har vært et vanlig valgkamptema i etterkrigstida. Det var derfor nødvendig å sikre en god landbruksløsning i

medlemskapsforhandlingene. Nettopp for å i vareta bøndenes interesser i forhandlingene, ble bondelagsleder Heiko Haavisto fra Centern utnevnt til utenriksminister. I ettertid er Haavisto misfornøyd med forhandlingsresultatet på jordbruk, og har uttalt at han "ikke akter å stemme ja til EU hvis ikke sosialdemokratene blir med på en betydelig nasjonal flerårig støttepakke til jordbruket, som kompensasjon for det dårlige forhandlingsresultatet".¹⁴ I den finske debatten har jordbruket også en sikkerhetspolitiske betydning, i det jordbruket i Finland sørger for å bekle den finsk-russiske 1269 km lange grensen med mennesker.

Finsk innenrikspolitikk er noe uryddig med ikke mindre enn 11 politiske partier og bevegelser representert i Riksdagen. De tre største partiene er (i rekkefølge) sentrumspartiet Centern, det sosialdemokratiske partiet SDP og, tilsvarende vårt Høyre, Samlingspartiet (Kok.). Finland har for tiden borgerlig samlingsregjering. Presidentvalget i februar 1994 endte med seier til sosialdemokraten og EU-tilhengeren Martti Ahtisaari.

Meningsmålingene i Finland har den siste tiden vist en ganske klar overvekt for ja-siden. Siste meningsmåling viste 46% ja-stemmer, 27% nei-stemmer, og 27% vet-ikke. Debatten preges på begge sider av et utall organisasjoner; mellom 30 og 40 på nei-sida, og trolig like mange på ja-sida. (Aftenposten)

Ja-siden i EU-debatten utgjøres av eliten i alle de største partiene, i fagbevegelsen og i næringslivet. Illustrerende i så måte er den politiske tilhørigheten til initiativtakerne i den viktigste organisasjonen på ja-sida: Den tidligere sosialdemokratiske statsminister Kalevi Sorsa, viseformann Olli Rehn fra Centerpartiet, den venstreorienterte fylkesmannen Kalevi Kivistö, det konservative riksdagsmedlemmet Ilkka Suominen, formannen for Metallarbeiderforbundet Per-Erik Lund og generalsekretær Risto Piikka i Akademikernes fagforbund Akava.

Lenger nede i rekkene er både Centerpartiet og det sosialdemokratiske partiet splittet. Centerpartiet skal avgjøre sitt syn på EU-medlemskap på partikongressen 18-19 juni. Partiledelsen har hittil stått på for finsk medlemskap innad i regjeringen, men nå har både utenriksminister Heiko Haavisto og tidligere utenriksminister og presidentkandidat Paavo Väyrynen signalisert at de er usikre pga den dårlige jordbruksløsningen. I dag er bare om lag

20% av centerpartiets velgere bønder, men det finske bondelaget MTK har fremdeles en viss innflytelse på partiet. Disse bøndene styrket seg da Haavisto, lederen i MTK, ble plassert som utenriksminister. MTK regner i dag med at 75-80% av de finske bøndene kommer til å stemme nei ved folkeavstemningen senere i år.¹⁵

Det sosialdemokratiske partiet har bestemt seg for å gå inn for medlemskap, og riksdagsgruppen er samlet for. Den interne motstanden i det sosialdemokratiske partiet er hovedsakelig lokalisert til distriktene. Det finske LO regnes tradisjonelt for å være en sterk støttespiller for partiet, her er grovt en tredjedel mot, en tredjedel for, og en tredjedel er usikre.

Kapittel 6. Nordisk samhandel

6.1. Dannelsen av EFTA

Fram til EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, var den nordiske samhandelen regulert gjennom regelverket til GATT, gjennom regelverket til det Europeiske Frihandelsforbundet EFTA, og, for den nordiske handelen med Danmark, gjennom frihandelsavtalene med EU.

EFTA-samarbeidet omfatter i dag Norge, Sverige, Finland, Island, Sveits, Østerrike og Liechtenstein, og er et handelspolitisk samarbeid uten mål om overnasjonalitet eller politisk integrasjon. EFTA-området har rundt 32 mill. innbyggere, dvs. under 1% av verdens befolkning, men står for vel 6% av verdenshandelen. Dette gjør EFTA til verdens relativt mest-handlende område. Organisasjonen ble dannet da forhandlingene om et europeisk frihandelsområde mellom medlemslandene i OEEC, organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid, sprakk på slutten av 50-tallet.

OEEC ble opprettet som en samarbeidsorganisasjon for de europeiske land som deltok i Marshall-hjelpen etter den andre verdenskrigen. Organisasjonen hadde som hovedmålsetning å fremme den økonomiske gjenreisningen i Europa, ved å bidra til økt samarbeid på flere økonomiske områder mellom medlemslandene. Det ble ganske tidlig klart at enkelte av medlemslandene ønsket en integrasjon på det politiske området, så vel som på det økonomiske. De seks landene som ønsket å gå lengst i en politisk og økonomisk integrasjon (Vest-Tyskland, Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Italia) dannet i 1951 det europeiske kull- og stålfellesskapet EKSF. Under de videre forhandlingene om et felles frihandelsområde for hele OEEC-området, krevde de seks EKSF-landene at et eventuelt europeisk frihandelsområde måtte omslutes av felles tollsatser mot land utenfor området, altså, de ønsket å opprette en tollunion. Dette var en utvikling de sju restlandene, og da særlig Storbritannia, ikke ønsket. Forhandlingene om et europeisk frihandelsområde i OEEC-regi sprakk da også hovedsakelig på dette spørsmålet.

De sju rest-landene fra OEEC (Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Portugal, Østerrike og Sveits) startet derfor forhandlinger med tanke på å opprette en frihandelsavtale med hverandre. Forhandlingene resulterte i Stockholmkonvensjonen som ble undertegnet av de sju i januar 1960. Stockholmkonvensjonen trekker opp retningslinjene for den europeiske frihandelsorganisasjonen EFTA.

Stockholmkonvensjonen tok utelukkende industrivarer i betraktning. Prinsippet er at toll og andre restriksjoner på handel med industrivarer mellom medlemslandene skulle avvikles parallelt med EFs avvikling av det samme. Ved utgangen av 1966 var bortimot alle tollmessige hindringer på handelen av industrivarer fjernet både innen EFTA-området og innen EF-området. Fram til Danmark og Englands inntreden i EF i 1973 eksisterte de to vesteuropeiske frihandelsområdene side ved side som to selvstendige frihandelssoner. Dette forandret seg imidlertid med EFs utvidelse i 1973, da de resterende EFTA-landene inngikk frihandelsavtaler med EU. Fra 1984 ble i praksis EFTA- og EU-området et felles frihandelsområde for industrivarer ved at de siste overgangsordningene i handelsavtalene gikk ut. Dette ble markert ved et felles EFTA- og EU-ministtermøte i Luxembourg samme år, der ministrene forpliktet seg til å intensivere det økonomiske samarbeidet mellom EFTA og EU for å etablere et europeisk økonomisk samarbeidsområde, EØS. Luxembourgerklæringen ga i sin tur opphavet til EFTA-toppmøtet i Oslo i mars 1989, som markerte starten på EØS-forhandlingene.

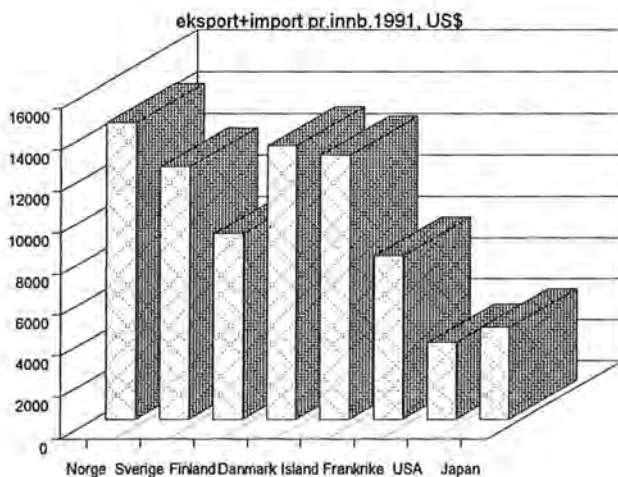
Norge (og Island fra de ble medlem av EFTA i 1970) har siden undertegnelsen av EFTA-konvensjonen arbeidet for å få til en liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter. Under Saltsjøbadforhandlingene sommeren 1959 la Norge fram et forslag om at fisk og fiskevarer måtte behandles som en spesiell varegruppe atskilt fra jordbruksvarene, og at industrielt bearbeidede varer fra fisk og andre maritime råstoffer skulle få frihandelstatus på lik linje med industrivarer. Norge fikk gjennomslag i forhandlingene for frihandel med industrielt bearbeidede fiskeprodukter, og en målsetting om frihandel for de resterende fiskevarene ble nedfelt i Konvensjonens artikkel 27. Arbeidet med denne liberaliseringen førte imidlertid ikke til noen utvidelse av avtalen før ved EFTAs ministerrådsmøte i Tammerfors i juni 1988. En ble der enige om prinsippet om full frihandel for fisk og fiskevarer, og denne enigheten ble befestet ved EFTAs regjeringssjefsmøte i Oslo i mars

1989. Fra 1.juli 1990 er det således frihandel med fisk og fiskeprodukter innen EFTA. (St.prp. nr.77 1989-90, om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14 juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA, og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen.)

6.2. Handelsmønstre i Norden

Små land er svært ofte kjennetegnet ved en stor utenrikshandel. Grunnen til dette er at små land har en begrenset ressurstilgang, og derfor ikke kan produsere alle varer det er behov for. For å kunne opprettholde forbrukernes valgmuligheter i forbruks sammensetningen, og for å kunne forsyne næringslivet med rimelige og nødvendige innsatsfaktorer, er vi derfor avhengige av valutainntekter fra en eksportsektor. Små land har dessuten typisk små hjemmemarkeder. For mange produksjonstyper gjelder det at produksjonskostnadene pr.enhet synker med økende produksjon, såkalte stordriftsfordeler. Et lite hjemmemarked i en situasjon uten handel gjør det derfor vanskelig å produsere til en pris forbrukerne og næringslivet kan akseptere.

Land med stor økonomisk kontakt med andre land kalles ofte for åpne økonomier. Et mål på åpenheten i en økonomi er størrelsen på eksport + import pr.innbygger i landet. Figuren viser dette forholdstallet for de nordiske landene, mens USA, Japan og Frankrike er tatt med til sammenligning.



Figuren viser at alle de nordiske landene har en stor verdi på forholdstallet utenrikshandel pr. innbygger, altså, at de nordiske landene er åpne økonomier. Spesielt ser vi at Norge er det landet i Norden som handler relativt mest, med en utenrikshandel på 14.371 US\$ pr. innbygger. Åpne økonomier er spesielt sårbare ovenfor internasjonale konjunktursvingninger. Inflasjon i land det importeres fra smitter lett over i innenlands inflasjon og reduserer derved vår konkurranseevne. Tilsvarende vil en konjunkturedgang med påfølgende redusert kjøpekraft på eksportmarkedene føre til reduserte avsetningsmuligheter for de åpne økonomienes (store) eksportindustri. For å sikre stabilitet i økonomien er det derfor viktig for små, åpne økonomier å ha sikker tilgang til andre stabile markeder.

Den internordiske handelen utgjør et slikt stabilt marked, og er svært viktig for alle de nordiske landene. For Norden under ett utgjør den internordiske handelen omlag 20% av landenes totale utenrikshandel. Dette er en andel som har holdt seg noenlunde konstant gjennom 80-tallet, mens betydningen av den nordiske samhandelen var større på 70-tallet.

Andel varehandel til\fra Norden av total utenriks varehandel. 1991

	eksport	import
Norge	19%	26%
Sverige	21%	23%
Danmark	20%	20%
Finland	21%	20%
Island	9%	23%

Også for det enkelte nordiske land ligger andelen internordisk handel av total utenrikshandel på omlag 20%. Sverige er Nordens mest folkerike land, og er som en naturlig følge av det den viktigste nordiske handelspartneren for de andre nordiske landene (unntatt for Island som handler mest med Danmark). Generelt kan man si at Sverige handler mye med de tre andre store nordiske landene, og at Sveriges handelsoverskudd med Norden skyldes det store handelsoverskuddet med Norge. Videre er Finland ganske ensidig innrettet mot Sverige, mens Norge og Danmark, i tillegg til den store handelen med Sverige, også har en betydelig samhandel. Island skiller seg ut fra resten av Norden ved at bare 9% av deres vareeksport går

til de andre nordiske landene. Ved siden av Sverige er det bare Danmark av de nordiske landene som har overskudd på handelsbalansen med Norden.

Hvis vi ser på Nordens handel med de store handelsblokkene finner vi at EU-landene er Nordens desidert største handelspartner. 52% av vår import kommer fra EU-området, og 57% av vår vareeksport går dit. Splitter vi EU-området opp i land, ser vi at Tyskland er det landet Norden importerer mest fra. Tyskland står alene for 18% av Nordens vareimport, dette er mer enn dobbelt så mye som Storbritannia som er det landet Norden importerer nest mest fra. Også for det enkelte nordiske land er Tyskland den dominerende handelspartner. Det er faktisk bare Norge som ikke henter mesteparten av sin import fra Tyskland. Norge importerer mest fra Sverige.

Også på eksportsiden er Tyskland det viktigste enkeltlandet for Norden. Her er det imidlertid særlig Sverige og Danmarks store eksport til Tyskland som gir Tyskland status som Nordens største eksportmarked. Norge og Island eksporterer betraktelig mer til Storbritannia enn til Tyskland, og Storbritannia har et solid underskudd på sin handelsbalanse med Norden.

Nordens handel med de store handelsblokkene. 1991.

	eksport	import
EU	57%	52%
USA, Canada	7%	8%
Øst-Europa	3%	4%
EFTA	19%	20%
resten av verden	14%	16%

6.3 EØS-avtalens effekter for den nordiske samhandelen

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, og knyttet samtlige EU-land og seks av EFTA-landene (Sveits sa som kjent nei til avtalen etter folkeavstemning) sammen i et stort

økonomisk samarbeidsområde. Området som utgjøres av de 18 EØS-landene, har til sammen 370 millioner innbyggere, og blir dermed verdens største hjemmemarked etter NAFTA-området (USA, Canada og Mexico).

I EØS-avtalens 1. artikkel heter det: "Formålet med denne assosieringsavtalen er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet europeisk samarbeidsområde". For å nå dette målet innføres de såkalte fire friheter, som er virkemidler som skal sikre at markedet fungerer slik det er forutsatt. EØS-avtalen oppretter videre et kontrollsystem for å overvåke eventuelle brudd på de fire frihetene, samt utvikler et samarbeid på områder som forskning, soisalpolitikk, miljø og utdanning.

EØS-avtalen innebærer altså en kraftig fordypning av det frihandelsområdet EU og EFTA i dag utgjør, ved at EFTA-landene blir del av det indre markedet. For de nordiske landene, som allerede er sterkt integrert på mange områder, vil EØS-avtalen innebære et enda tettere samarbeid. I statsministererklæringen fra de nordiske statsministrenes møte på Bornholm 17.august 1992, heter det da også at: "EØS-avtalen er den viktigste nordiske samarbeidsavtalen på mange år."

6.3.1. Avtalen om det økonomiske samarbeidsområdet²

Den delen av EØS-avtalen som direkte omhandler det økonomiske samarbeidet, inneholder de reglene som skal følges for at det skal bli mest mulig fri flyt på de fire områdene arbeidskraft, varer, tjenester og kapital. Gjennom de avtaler som de nordiske landene allerede er omfattet av, er de fire friheter på mange måter allerede gjennomført i Norden.

² For nærmere beskrivelse av EØS-avtalen, se EØS-avtalen. Noen hovedtrekk. LU-notat 8/1992

Den delen av EØS-avtalen som omhandler fri bevegelse av arbeidskraft, gjelder allerede for de nordiske landene ved arbeidskonvensjonen fra 1954. Statistikk viser at selv om vi i 40 år har hatt et felles arbeidsmarked innenfor Norden, utgjør statsborgere fra andre nordiske land bare omlag 1% av folketallet i Norge. Det er ingen grunn til å tro at dette vil endre seg med EØS-avtalen.

Den kanskje mest sentrale delen av EØS omhandler frihandel mellom deltagerlandene. Gjennom EFTA-regelverket, og gjennom frihandelsavtalene mellom EFTA og EU eksisterte det også før EØS-avtalen frihandel for industrivarer i Norden. Alle tariffære handelshindringer på industrivarer var altså avviklet før 1. januar 1994. Handelen med industrivarer har imidlertid blitt begrenset av såkalte tekniske handelshindringer. Dette er handelshindringer som skriver seg fra ulik produktstandard, ulikt regelverk og ulike prosedyrer for godkjenning av varer i de ulike land. EFTA tok tidlig et initiativ for å bygge ned slike tekniske handelshindringer, og ble en pådriver for dette i internasjonale fora.¹⁶ Innenfor Norden har Styringsgruppen for avvikling av tekniske handelshindringer (STH), som navnet antyder, arbeidet med handelshindringer som er forårsaket av særlige nordiske forhold.

EØS-avtalen har fjernet de tekniske handelshindringene ved et omfattende harmoniseringsprogram der det er fastsatt felles produktstandarder for hele EØS-området. Videre gjelder EUs prinsipp om gjensidig godkjenning, det såkalte Cassis de Dijon-prinsippet, også innen EØS. Prinsippet om gjensidig godkjenning innebærer at et produkt som er godkjent i et medlemsland automatisk er godkjent i alle medlemsland i EØS. Cassis de Dijon-prinsippet fjerner dermed muligheten for at det enkelte land kan beskytte egen industri mot konkurranse ved å vise til nasjonale produktstandarder.

Den effekten EØS-avtalen har på varestrømmen mellom de nordiske landene vil da i første omgang avhenge av i hvilken grad de varene Norden samhandler med fremdeles er beheftet med slike tekniske handelshindringer. I forbindelse med EØS-forhandlingene satte EFTA i gang et prosjekt for å identifisere og om mulig tallfeste effektene for EFTA-landenes industri av deltagelse i EUs indre marked. Rapporten deler inn alle industrisektorer i sensitive eller ikke-sensitive bransjer, etter som bransjene har høy eller lav grad av ikke-tariffære

handelshindringer. På bakgrunn av denne inndelingen identifiseres derved de sektorer som blir (mest) påvirket av innføringen av det indre marked. Rapporten finner at andelen sysselsatte i sensitive bransjer av total industrissysselsetting er klart lavere i EFTA enn i EU. Gjennomsnittlig har EU-landene en andel på 50% av industrissysselsettingen i sensitive bransjer, mens gjennomsnittet for EFTA er på 35%. Av EFTA-landene ligger Norge og Island lavest med en sysselsettingsandel på ca. 30% i sensitive bransjer, hvorav ca. halvparten er sysselsatt i næringsmiddelindustrien, mens Sverige er det EFTA-landet som har den høyeste andelen av sysselsettingen innenfor de sensitive næringene. Siden EØS-avtalen ikke omfatter landbruksprodukter, ligger andelen av sysselsatte innenfor de næringene som blir berørt av opprettelsen av det indre markedet enda lavere. Tallene indikerer dermed at gjennomføringen av det indre markedet vil få mindre betydning for EFTA-landene, og dermed for Norden, enn for EU-landene.

EØS-avtalen gir et felles regelverk for kapitalbevegelser i hele EØS-området. Prinsippet er at regelverket ikke skal forskjellsbehandle innlendinger og utlendinger. Norge, i likhet med de andre nordiske landene, opphevet reguleringene på kapitalbevegelser i 1991.

6.3.2. Unntakene fra den frie varebevegelsen i EØS

EØS-avtalen omfatter ikke jordbrukssektoren i betydelig grad, det er derfor fremdeles ingen frihandel på jordbruksvarer i Norden. Fiskerisektoren og næringsmiddelindustrien inngår i EØS-avtalen, men uten at det er innført frihandel i EØS-området for alle varene i disse to sektorene.

Jordbruksvarer.

EØS-avtalen åpnet for utvidet handel med enkelte jordbruksvarer, etter at det fra avtalepartene var fremmet et *gjensidig ønske* om å øke handelen med jordbruksprodukter. Norge vil fjerne toll for omlag 60 produkter som særlig produseres i de sørlige EU-landene, blant annet druer, fersken og sitrusfrukter. Til gjengjeld har Norge fått tollfrie kvoter for blant annet akevitt, blomkål, brokkoli, kinakål og jordbær. Norge og EU har videre inngått en avtale om gjensidig økning av osteeksportkvoter. Utover dette er jordbrukssektoren i dag for det meste uberørt av EØS-avtalen.

Avtalen inneholder imidlertid en såkalt utviklingsklausul der det etter nærmere retningslinjer heter at "avtalepartene skal fortsette arbeidet med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med jordbruksvarer". Det er i dag umulig å spå hvilken betydning denne artikkelen vil få for handelen, og dermed for prisnivået, på jordbruksvarer. Det virker imidlertid sannsynlig å anta at hvis det blir nei til medlemskap i folkeavstemningen, vil det gå noen tid før EU ønsker å prioritere forhandlinger om en omfattende liberalisering av handelen med jordbruksvarer. På kort sikt er det derfor lite trolig at det blir omfattende endringer i EØS-avtalen for jordbrukssektoren.

Fisk og fiskeprodukter.

Gjennom EØS-avtalen oppnådde EFTA-landene lettelse i markedsadgangen til EU-landene. Dette gjør at Norge nå har tollfri adgang til EU-markedet på en rekke fiskeprodukter som fersk og frossen torsk, sei, hyse og kveite. EFTA-landene har også fått tollfri adgang for produkter som saltfisk og tørrfisk av torsk, saltede fileter av torsk og annen hvitfisk. Fram til 1. januar 1998 vil det bli en 70% tollreduksjon på varer som fersk, frossen og levende fisk, alle bearbeidede produkter av hvitfisk samt bearbeidede produkter som fiskehermetikk. De fiskeprodukter som det ikke er oppnådd tollettelse på er sild, makrell, laks, reker, en kamskjellart, bokstavhummer, fiskemel og fiskeolje.

Kapittel 7. Handelseffekter av ulik tilknytning til EU

Handelseffektene for Norge av at Sverige og/eller Finland går inn i EU mens Norge blir stående utenfor, er knyttet til to forhold. Det ene forholdet gjelder hvilke konsekvenser en slik begivenhet får for vår eksport av varer til de to landene og resten av EU-området. Det andre forholdet gjelder hvilken betydning ulik tilknytning får for de hjemmekonkurrerende sektorene.

Handelskonsekvensene vil avhenge av hvilken tilknytningsform Norge står igjen med overfor EU. På kort sikt er denne gitt, EFTA har siden 1.1.1994 hatt en EØS-avtale med EU. På lenger sikt er tilknytningsformen mer usikker. Enkelte politikere ønsker å si opp EØS-avtalen. Andre hevder at EØS-avtalen vil miste betydning hvis Norge, Island og Liechtenstein blir stående alene igjen utenfor EU. Handel og handelsmønstre på lenger sikt vil også avhenge av utviklingen i de faktorene som bestemmer et lands konkurranseevne. Diskusjonen nedenfor er gjort under antagelse av at EØS-avtalen opprettholdes vesentlig slik den er i dag. Kapittel 7.1. vil ha et kortsiktig utgangspunkt der vi antar at EØS-avtalen er gitt, og at det ikke foreligger andre påvirkningsfaktorer enn at Sverige og Finland trer inn i EU. Mer langsiktige betraktninger er gjort i kapittel 7.2.

7.1. Handelseffekter på kort sikt av ulik tilknytning til EU

Hovedregelen er at EØS-avtalen sikrer EFTA-landene adgang til EUs indre marked på lik linje med EU-landene for de varene som omfattes av EØS. Som tidligere beskrevet betyr "adgang på lik linje med" ikke bare at alle økonomiske handelshindringer er avskaffet, men også tekniske handelshindringer som nasjonale standarder osv. EØS-avtalen innebærer også forenkling av grensekontroll og opprinnelsesregler for EFTA-landenes varer, selv om EØS-avtalen ikke avskaffer dette. For varer som omfattes av EØS vil det, såfremt avtalen overholdes, derfor ikke være noen betydelig forskjell på et fullt medlemskap i EU og et EØS-medlemskap.

Som beskrevet i kapittel 6.3.2. , er det i dag innenfor EØS-området ikke frihandel av fisk og fiskeprodukter, eller på jordbruksprodukter. Dette er derfor de områdene der de handelspolitiske forskjellene mellom et EU-medlemskap og en EØS-avtale vil være størst.

7.1.1. Jordbruksvarer

All den tid Norge ikke har en eksportrettet jordbruksproduksjon, vil de konsekvensene som kan oppstå av ulik nordisk tilknytning til EU på handel med jordbruksvarer være knyttet til de hjemmekonkurrerende sektorene, i form av handelslekkasje på jordbruksprodukter.

Medlemskap i EU innebærer deltagelse i EUs felles landbrukspolitikk CAP, og dermed også deltagelse i et felles EU-marked for jordbruksvarer. Frihandel med jordbruksvarer gjør at det oppstår begrensninger på hvor store prisavvik på jordbruksvarer som er mulige mellom de land som deltar i frihandelen. Teoretisk kan man tenke seg at det dannes et tak for matprisene i et land basert på prisnivået på matvarer i et hvert annet land + frakt. Sverige og Finland vil derfor som EU-medlemmer bli knyttet opp til EU-prisnivået på mat.

Store deler av Norges befolkning kan nå svenske matbutikker innen relativt kort tid, og grensehandelen med Sverige er allerede i dag omfattende. Banksjef Roar Elsness i Kredittkassen anslår nordmenns handel i Strømstad alene til å være på over 800 millioner kroner, noe som, i følge Elsness, tilsvarer omsetningen i en ekstra Østfold-by. Statssekretær Ottar Befring i Landbruksdepartementet anslo i et foredrag tapet av arbeidsplasser som følge av grensehandel til å være i størrelsesorden 2-3000.¹⁷ Med en stor differanse mellom norsk og svensk prisnivå på mat, er det derfor grunn til å frykte at problemet med grensehandel kan ha alvorlige konsekvenser.

I en undersøkelse fra Landbrukets Felleskontor¹⁸ sammenlignes prisene på en rekke matvarer i 12 hovedsteder. Undersøkelsen bekrefter at det svenske matprisnivået ligger lavere enn det norske. For en gitt kurv er forskjellen på ca. 4%, men prisforskjellen varierer mye fra vare til vare. For de fire kjøttproduktene som inngikk i kurven, var prisnivået i Sverige gjennomsnittlig 14% lavere enn i Norge, i Danmark gjennomsnittlig 4% lavere enn i Norge og i Finland gjennomsnittlig 12,5% lavere.

Den svenske konsekvensutredningen for EU-medlemskap regner med et fall i matvareprisene i råvareleddet på 6,4% i forhold til EØS-alternativet. Selv om i alle fall noe av produsentprisreduksjonen vil bli tatt ut av mellomleddene i form av større fortjeneste, vil dette føre til at matprisene i Sverige vil ytterligere lavere enn i Norge, og slik kunne føre til en mer omfattende grensehandel enn den vi ser i dag.

På den annen side kan det tenkes at de allerede lavere matpriser i Sverige enn i Norge har ført til at potensialet i grensehandelen er utnyttet, altså, at de som vurderer svenskehandel som et alternativ til norsk handel, allerede handler i Sverige. I den grad svenske EU-priser vil være konkurransedyktige med danske priser, slik undersøkelsen fra Landbrukets Felleskontor tyder på, vil muligens noe av handelslekkasjen til Danmark vris til fordel for Sverige, og slik øke grensehandelen med Sverige uten at den samlede handelslekkasjen fra Norge øker betydelig.

Mye tyder også på at problemet med økt grensehandel med Sverige vil være der uavhengig om vår grense til Sverige blir Europas lengste grense mot EU. Sverige har ført en helt annen og mye mer deregulerende jordbrukspolitik enn Norge, og uavhengig av EU-medlemskap eller ikke er det forventet at Sverige vil nærme seg EU-priser på matvarer innen få år. Faktisk åpner den svenske regjeringens utredning om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et EU-medlemskap for at konsumentene kan lide et tap som følge av at det innføres EU-priser på mat, i forhold til en situasjon der Sverige står utenfor og derfor kan få mat til verdensmarkedspriser. Også redaktøren for tidsskriftet Økonomisk Debatt Jan Torstensson påpeker i en kronikk i Dagens Nyheter at EU-priser på mat innebærer et samfunnsøkonomisk tap siden alternativet er videre deregulering og tilnærming til verdensmarkedet.²⁰ En kan altså tenke seg at ut fra ønsket om å minimere grensehandelen med jordbruksvarer med Sverige, kan det for Norge være en fordel at Sverige går inn i EU.

Det er ingen grunn til at et finsk EU-medlemskap skal føre til et alvorlig problem med handelslekkasje for Norge. Det er kun de relativt tynt befolkede områdene i det østlige Finnmark som vil ha Finland som en reell mulighet for grensehandel. Hvorvidt nordfinske og nordsvenske matpriser vil være konkurransedyktige for befolkningen i Nord-Norge, er dessuten uklart all den tid et EU-medlemskap ikke bare forventes å gi lavere matvarepriser,

men også større forskjeller i matvareprisene. Det er derfor uklart hvor mye matprisene i de nordligste områdene kommer til å reduseres.

7.1.2. Fisk og fiskeprodukter

I en situasjon der Sverige og Finland ble medlem av EU mens Norge ble stående utenfor, kan vi tenke oss to effekter for fisk og fiskeindustrien:

- 1) Svensk og finsk fiskeindustri forbedrer sin konkurransevne sammenlignet med oss for eksport til EU, og kan slik tenkes å tiltrekke seg norske investeringer i fiskeforedling.
- 2) Overgang fra å ha frihandel med Sverige og Finland til at Sverige og Finland omfattes av EUs tollunion på fisk og fiskeprodukter. Dette fører til at norske tollbelagte fiskeprodukter blir dyrere i Sverige og Finland, samtidig som EUs fiskeprodukter blir (relativt?) billigere.

Ad 1) Norge er en fiskerinasjon der fisk og fiskeforedling utgjør en viktig del av våre inntekter. Fiskeriene har på langt nær den samme betydning for Sverige og Finland. Sverige hadde i 1992 en eksport av fisk og fiskeprodukter på vel 6% av Norges eksport, mens Finlands 10 mill US\$ i fiskeeksport tilsvarte 0.5% av de norske inntektene. Mao. vil Sverige og Finlands bedre konkurransevne ha marginal betydning for Norge all den tid mengden av eksporten er så liten. Fisk er en naturressurs, og det er ingen grunn til å tro at det er rom for en økt beskatning av de svenske og finske fiskeressursene. En eventuell økning av svensk og finsk fiskeeksport må derfor bygge på eksport av bearbejdede importerte råvarer, i praksis vil dette bety norske (eller russiske?) råvarer.

Både Sverige og Finland har forholdsvis få og små fiskeforedlingsanlegg. Sverige hadde i 1990 48 bedrifter med til sammen 2000 ansatte (41,6 ansatte pr.bedrift), mens den finske fiskeforedlingsindustrien besto av 400 ansatte fordelt på 20 bedrifter (20 ansatte pr.bedrift). Til sammenligning er 8500 dansker fordelt på 120 bedrifter (70,8 ansatte pr.bedrift) sysselsatt i fiskeforedlingsindustrien. I EU under ett er det betydelig overkapasitet på foredlingsanlegg. Disse faktorene tatt i betraktning virker det usannsynlig at Sverige eller Finland skulle kunne drive fiskeforedling mer effektivt enn f.eks Danmark, og en må derfor kunne gå ut fra at den varslede utflaggingen av fiskeforedlingsbedrifter vil skje nettopp til Danmark. Imidlertid har

det allerede i flere år har vært mulig for norske bedrifter å etablere seg i Danmark. På denne bakgrunn virker det merkelig at Sveriges og Finlands eventuelle inntreden i EU skulle føre til noen økt utflagging av norske fiskeforedlingsbedrifter.

Ad 2) Norges totale fiskeeksport til Sverige utgjorde i 1993 1,1 mrd. kroner, noe som svarte til omlag 7,5% av vår totale fiskeeksport. Vår fiskeimport fra Sverige var til sammenligning på 107 millioner kroner. Den norske eksporten av fisk til Finland var på 290 millioner kroner, mens norsk import av fisk fra Finland var på 1,8 millioner kroner.

På det svenske markedet utgjør eksport av fersk, fryst og røkt oppdrettet laks samt reker av ulik bearbeidelsesgrad i overkant av 60% av Norges totale fiskeeksport til Sverige. Dette er fiskeprodukter det ikke er gitt tollettelser på gjennom EØS-avtalen, men som det i dag er frihandel på innad i EFTA. I følge regjeringens rapport om næringsmiddelindustrien i Norge³¹ kan man heller ikke forvente noen tollettelser fra EU på disse fiskeslagene de nærmeste årene. En betraktelig andel av vår fiskeeksport til Sverige kommer derfor til å få forverret sin konkurranseevne.

Noe av denne økte konkurransen kan muligens oppveies av norske produkters kvalitetsstempel, dette gjelder f.eks. for merkenavnet Norwegian Salmon. Videre påpeker Rebild Marketings rapport om næringsmiddelindustrien at EU vil ha problemer med å dekke industriens råstoffbehov langt inn i neste århundre, og at man derfor kan forvente en prisstigning på foredlede og uforedledede fiskeprodukter fra EU. Dette vil skape bedre marginer for norsk eksport, selv om det neppe vil føre til lavere beskyttelse av EUs fiskeforedlingsbedrifter i form av tollettelser for norske bearbeidede fiskeprodukter.

GATT-avtalens artikkel XXIV 5a) og b) regulerer forholdet til tredjeland av at en gruppe land oppretter en tollunion eller et frihandelsområde. Hovedregelen er at tredjeland som et hele ikke skal ha høyere toll eller ikke-tollmessige hindringer på handelen med tollunionen/frihandelsområdet enn de hadde før formingen av tollunionen/frihandelsområdet. EFTA har som kjent frihandel med fisk og fiskeprodukter mens EØS-avtalen ikke omfatter frihandel med fisk. Norge skal derfor ha kompensasjon for tapt frihandel med fisk som resultat av at Sverige, Finland og Østerrike går inn i EU. Da det tidligere EFTA-landet Portugal gikk inn i

EU i 1986, førte dette til at frihandelsavtalen mellom Norge og EU ble reforhandlet på enkelte punkter. Norge var spesielt interessert i å få forbedret markedsadgangen for fiskeprodukter, og fikk under forhandlingene gjennomslag for en økning av de tollfrie kvotene for eksport av fisk til EU. Det er dermed en viss mulighet for at Norges adgang til fiskemarkedene i EU blir noe lettere som følge av at tre av EFTA-landene forsvinner inn i EU.

7. 2. Handelseffekter på lengre sikt

På lengre sikt vil handelen mellom Norge og resten av Norden så vel som handelen mellom Norge og EU-landene avhenge ikke bare av hvilke ordninger vi har for markedsadgang, men også av hvilken utvikling vi har i de faktorene som er bestemmende for vår konkurransevne. Uansett hvilken tilknytningsform Sverige og Finland velger til Europa, gjelder at vår utvikling i konkurransevne må stå i forhold til deres utvikling i konkurransevne. En relativt dårligere utvikling i vår konkurransevne enn i Sverige og Finlands, vil føre til at Norge taper eksportandeler til fordel for EU-land på de svenske og finske markedene, og at vi taper eksportandeler til fordel for Sverige og Finland i eksport til EU og resten av verden.

Spørsmålet blir dermed om det er slik at Sverige og Finlands konkurransevne bedres mer som følge av et EU-medlemskap enn det som ville ha vært tilfellet om Sverige og Finland ble stående utenfor EU.

Et lands evne til å konkurrere avhenger av hvor billig landets næringsliv kan framstille varer til eksport og til hjemmekonsum sett i forhold til konkurrentene. Eksempler på faktorer som er bestemmende for landets konkurransevne, er nivået på skatter og avgifter næringslivet er pålagt, prisen på innsatsfaktorene (der i blant lønninger og rentenivå), prisen som oppnås på markedet (som igjen avhenger bl.a. av valutakursene), produktivitetsutvikling osv. EU har felles politikk og tiltak på de fleste av disse områdene.

Selv om Norge ikke er medlem av EU deltar vi gjennom EØS-avtalen i flere av EU-landenes tiltak. *Det indre markedet* skal langt på vei eliminere kostnader utover direkte transportkostnader som påløper bedriftene ved salg på tvers av landegrensene, og *forsknings- og utviklingsprogrammene* skal samordne forskningsinnsats og teknologi, og sikre at resultatene spres raskt mellom deltagerlandene.

7.2.1. Skatter

EU har i dag ingen felles skattepolitikk på områder som inntektsbeskatning, eiendomsbeskatning og kapitalbeskatning. Ved en inntreden i EU oppstår det derfor ingen formelle krav til endring i skattlegging av disse områdene. På en del områder har EU imidlertid et skattesamarbeid ved at det er innført minimumsatser på indirekte skatter og avgifter. Sverige og Finland oppfyller i all hovedsak disse kravene, en vil derfor heller ikke her få noen krav til store endringer. Innad i EU arbeides det nå for en større harmonisering av skattesystemet, imidlertid kreves det fremdeles enstemmighet i ministerrådet i skattespørsmål. Dette gjør det vanskelig å spå hvor raskt en skatteharmonisering vil inntreffe, og også hvor omfattende en skatteharmonisering vil kunne bli.

Selv om det ikke eksisterer store formelle krav til skattereduksjoner, vil et land innenfor et marked med så få hindringer som det er på handelen mellom EU-landene, nødvendigvis måtte sørge for at eget skattetrykk ikke ligger så mye høyere enn andre medlemslands at bedriftene flytter ut. I den svenske regjeringas konsekvensanalyse av et EU-medlemskap, beregnes det et skatteinngangstap på mellom 0-15 mrd.kroner. Dette (eventuelle) tapet er reduserte skatteinntekter som følger av at Sverige av konkurransemessige, mer enn av formelle, hensyn vil måtte redusere skattetrykket. Utrederne påpeker faren for at en høyere marginalsatt i Sverige enn i resten av EU vil føre til flukt av høyt kvalifisert arbeidskraft. Videre påpekes vanskeligheten ved å ha en hardere kapitalbeskatning enn resten av EU. Den største forskjellen vil imidlertid komme i varebeskatningen, der Sverige i følge utrederne kan komme til å måtte senke momsen med 3-4 prosentenheter. En slik senkning vil isolert føre til et skattebortfall på 15 mrd kroner.

Nødvendigheten av denne momssenkningen begrunnes ut fra hensynet til grensehandel, særlig med Danmark. Innenfor EU kan privatpersoner fritt kjøpe varer for personlig bruk i et EU-land til landets gjeldende skattesatser, og så ta varen med seg til et annet land uten at det tilkommer noen skatt. For EØS-land er det fortsatt slik at for varekjøp over et minstebeløp (1000 kr) refunderes omsetningsavgift fra eksportlandet, mens omsetningsavgift i importlandet tilkommer.

En generell momsreduksjon i Sverige og Finland vil derfor ikke få noen konkurransemessige konsekvenser for norske varer som er momsplichtige ved innførsel/utførsel (dvs. har en verdi over 1000 kr). Der i mot vil en momsreduksjon få betydning for grensehandelen for varer som har lavere verdi enn 1000 kr, og for varer som konsumeres når/der de kjøpes (f.eks. turisme).

7.2.2. Lønninger

Både EØS-avtalen og et EU-medlemskap innebærer at arbeidskraft har fri flyt over landegrensene. For de nordiske landene har dette som kjent vært en realitet helt siden 1954. Undersøkelser foretatt i Norden og Europa viser imidlertid at mobiliteten på arbeidsmarkedet er liten (bare 1,5% av EU-borgerne bor i et annet EU-land enn sitt eget). Den nordiske mobiliteten har vært noe større enn det som er tilfellet ellers i Europa, noe som reflekterer de nordiske landenes fordel i felles språk og historie.

Full mobilitet i et perfekt arbeidsmarked der lønningene både kan bevege seg oppover og nedover, tilsier at reallønningene vil være de samme for alle land som deltar i det felles arbeidsmarkedet. Hvis et land hadde høyere lønninger enn et annet land, vil da arbeidere fra lavtlønnslandet flytte til høytlønnslandet, og tilby sin arbeidskraft billigere enn landets egen arbeidsstokk. Det europeiske arbeidsmarkedet er ikke perfekt i en slik betydning. Den geografiske mobiliteten er ikke så stor, og lønningene ser bare i liten utstrekning ut til å kunne bevege seg nedover. Allikevel gjør et felles arbeidsmarked at det er grenser for hvor store lønnsforskjellene, i alle fall mellom naboland, kan bli. De nordiske landene er i større grad enn andre europeiske land kjennetegnet ved relativt små lønnsforskjeller mellom ulike yrkesgrupper. Et EU-medlemskap er forventet å øke disse forskjellene. Det hersker ingen

enhetlig oppfatning av om forskjellen skal oppstå ved at både lavt-lønnede og høyt-lønnede skal øke i lønn, men høyt-lønnede relativt mest (Sverige och Europa), eller, som Svein Longva i SSB og Olav Magnussen i NHO tror, at lavtlønnede rett og slett kommer til å få reduserte lønninger²¹. Et økt lønnsnivå for alle i EU, og dermed også for Sverige og Finland, kan føre til at den delen av arbeidsstyrken som har det beste arbeidsmarkedet flytter fra Norge. I praksis vil dette være de best utdannede. Tilsvarende vil det, hvis de svenske og finske lavtlønnede får reduserte inntekter, oppstå et press på lønnsnivået for de lavest lønnede i Norge. Det er altså trolig at også Norge på en eller annen måte vil måtte forholde seg til eventuelle betydelige endringer i lønnsnivået i Sverige og Finland.

7.3. Valuta, renter og investeringer

På lenger sikt er framtidig sysselsetting og konkurranseevne i Norge helt avhengig av at det foretas innenlandske investeringer, enten disse foretas av nordmenn eller av utlendinger. I Sverige har regjeringen regnet ut at det forventede økonomiske tapet av å bli stående utenfor EU, skyldes bortfall av investeringer, siden investeringene da heller vil bli foretatt innenfor EU-området. I en situasjon der Sverige, Finland og Danmark er EU-medlemmer mens Norge ikke er medlemmer, er det antydnet at denne investeringsflukten fra Norge kan bli betydelig. Dette fordi det da er mulig for bedrifter som ønsker å betjene det norske markedet både å kunne ha nærhet til markedet samtidig som de er etablert innenfor EU-området.

Hvor store investeringer som foretas i et land avhenger av hvor mye investorene tror de vil tjene på investeringene. Lønnsomheten av et investeringsprosjekt påvirkes bl.a. av rentenivået og hvilken avkastning investeringsobjektet er ventet å gi. Viktig for utviklingen i disse faktorene er hvilken form for valutapolitikk Norge vil velge.

21 oktober 1990 knyttet Norge seg ensidig til ERM (exchange rate mechanism), og dermed til ECU. Sverige og Finland valgte å gjøre det samme. Alle tre landene forlot imidlertid valutatilknytningen under valutauroen i 1993, og de tre landenes valutaer flyter nå mot ECU.

Hvis Sverige og Finland blir medlemmer i EU vil de automatisk bli deltagere i ØMU - den økonomiske og monetære unionen. Selve ØMU består av tre faser, og vi er nå inne i 2. fase.

2. fase skal, gjennom institusjonelle endringer og et tettere samarbeid mellom utøverne av medlemslandenes økonomiske politikk, forberede 3. fase som er en ugjenkallelig fastlåsing av valutakursene mot hverandre (ECU). Norge vil kunne velge mellom å ha en fastkurs eller en flytende kurs på krona. Velges en fast kurs kan denne defineres mot ECU eller mot en annen valutakurv. (F.eks. kunne det tenkes etablert en kurv der også US dollar, "oljevalutaen" inngikk.)

Meget summarisk står valget mellom følgende alternativer:

Fast kurs gjør at rentenivået defineres som den renten som gir likhet mellom tilbud og etterspørsel etter norske kroner, når det er bestemt hva prisen på norske kroner (valutakursen) skal være. Norske myndigheter har da ingen mulighet til å bruke renta som et virkemiddel innenlands. Ved fast kurs vil vår inflasjon måtte stå i forhold til utlandets inflasjon; en høyere inflasjon enn våre konkurransepartnere vil føre til at vi mister konkurranseevne, en lavere inflasjon vil være vanskelig å opprettholde fordi importvarene vil stige i pris og slik bidra til innenlands prisstigning.

Flytende kurs gjør at sentralbanken kan bestemme rentenivået. Et land som har flytende valuta kan (innenfor et begrenset tidsrom) ha høyere inflasjon enn omverdenen uten å miste konkurranseevne ved at valutakursene hele tiden justeres i forhold til inflasjonstakten. Ulempen med flytende kurser er for det første ustabilitet og usikkerhet; hvis valutakursen svinger mye rundt andre sentrale valutaer blir alle kalkyler preget av stor usikkerhet (jmf. dagens oljeinntekter og dollarkursen). En annen ulempe med flytende kurser er at finanspolitikken lett mister betydning; stimulering av økonomien kan lett føre til tilflyt av valuta til Norge, noe som gjør at krona stiger i verdi, og dermed svekker konkurranseevnen.

Ut fra forholdet til stabilitet er det en fordel med valg av faste kurser. Faste kurser gjør at prisnivået mellom EU og Norge stabiliseres. Dette gjør økonomien mer forutsigbar og hindrer store svingninger i grensehandelen. I en situasjon der Sverige, Danmark og Finland er med i EU mens Norge står utenfor, vil betydelige svingninger i valutakursen mellom NOK og ECU kunne føre til relativt stor grensehandel siden prisene vil endres i takt med endringene i valutakursene. Ut fra bedriftenes vurderinger av stabilitet og avsetningsmuligheter for produksjon, kan flytende kurser være en skranke for etablering i et land utenfor EU-området, og dermed føre til at vi får en utflagging av investeringer.

Faste kurser vil imidlertid kunne føre til et varig høyere rentenivå i Norge enn i EU. ØMU i tredje fase gir full valutastabilitet mot de andre EU-valutaene, i betydning at devaluering som virkemiddel forsvinner for deltagerne. Selv om Norge velger å knytte krona opp mot ECU igjen, vil ikke Norge kunne gi en tilsvarende garanti mot devaluering. For å kompensere for den risikoen det er for devaluering må derfor Norge ha et høyere rentenivå enn EU-landene for å kunne forsvare valutaen. Hvor mye høyere rentenivået eventuelt må være, vil avhenge av om det oppfattes som sannsynlig at Norge vil devaluere. Norge har ikke noe devalueringsrykte på seg, og ved fristillelsen av den norske krona i 1993 holdt kursen seg rimelig godt. Dette trekker i retning av at det norske rentenivået ikke kommer til å øke betydelig selv om vi blir stående utenfor ØMU. Det er derfor lite trolig at en eventuell utflagging av investeringer vil skyldes et høyere rentenivå.

I et intervju med Dagens Næringsliv sier Kværners konsernsjef at "Kværner og flere andre storbedrifter blir tvunget til å flytte kontorene sine ut av landet dersom det blir nei ved EU-avstemningen", og at "vekst og nysatsingen i de store norske selskapene vil skje i utlandet og ikke her hjemme." Kværnersjefen grunngir den skisserte investeringsflukten med frykt for at EØS-avtalen vil miste all betydning - "i praksis bli null verdt" - hvis vi blir stående utenfor EU mens Sverige og Finland går inn. Norges forhold til EØS-avtalen blir behandlet i neste kapittel.

7.4. Oppsummering av de handelsøkonomiske konsekvensene av ulik tilknytning til EU

Under forutsetning av at EØS-avtalen i store trekk opprettholdes, vil det på kort sikt ikke oppstå betydelige endringer i vår samhandel med Norden og resten av EU som følge av at Sverige, Finland og Østerrike går ut av EFTA og inn i EU. Dette gjelder for de varene som omfattes av EØS-avtalen. Imidlertid kan økt grensehandel med jordbruksvarer bli et problem som følge av et fall i matvareprisene i Sverige. Norge vil også få redusert sin konkurransevne for bearbeidet fisk på det svenske og finske markedet. Utover dette vil Sverige og Finlands inntreden på EU-markedet ikke få noen negative konsekvenser for vår fiskeindustri, muligens kan tvert i mot Norge få økning av sine tollfrie kvoter til EU som kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk med Sverige, Finland og Østerrike. Det bør

ikke være grunn til å frykte økt utflagging av norske fiskeforedlingsbedrifter som følge av svensk og finsk EU-medlemskap.

På lenger sikt må Norge av hensyn til konkurranseevnen ha en utvikling i lønninger og direkte skatter som står i forhold til den utviklingen EU-landene, og spesielt Sverige og Finland, har. Norge kan imidlertid fritt opprettholde et høyere momsnivå enn EU-landene uten at dette går ut over vår konkurranseevne eller hensynet til grensehandelen.

I en situasjon der Norge sammen med Island blir de eneste nordiske landene utenfor EU, vil det være en fare for reduserte innenlandske investeringer. Dette fordi det norske markedet da lett kan betjenes fra et EU-land. Norges valg av valutapolitikk vil være med på å påvirke størrelsen på de innenlandske investeringene. En flytende valutakurs gjør at vi kan ha et lavt rentenivå, imidlertid vil dette kunne ha negative konsekvenser for investeringene som følge av usikkerhet om prisnivået. En fast kurs vil gi stabilitet, men kan føre til et høyere rentenivå enn i EU-landene. Ut fra dagens økonomiske situasjon er det ingen grunn til at et norsk rentenivå skal måtte ligge mye høyere enn EU-nivået selv om vi fører en fastkurspolitikk. De viktigste årsakene til reduserte investeringer i Norge vil derfor trolig ligge i mer psykologiske faktorer, og da særlig i generell mistro fra næringslivet mot holdbarheten av EØS-avtalen.

Kap.8 EØS uten Sverige, Finland og Østerrike?

8.1. Bakgrunn

Hvis Sverige, Finland og Østerrike går ut av EFTA og inn i EU, reduseres EFTA-søylen av EØS til tre land med til sammen 4,5 millioner innbyggere, mot EUs 15 land og nesten 350 millioner innbyggere. Diskusjonen i kapittel, om de handelsøkonomiske konsekvensene av å bli stående utenfor den europeiske union hvis Sverige, Finland og Østerrike går inn, hviler på forutsetningen av at EØS-avtalen vil fungere slik den gjør i dag, uavhengig av om flertallet av EFTA-landene går ut av EFTA og inn i EU. Denne forutsetningen har imidlertid blitt trukket i tvil av flere sentrale deltagere i EU-debatten, og EØS-avtalens framtid har blitt et av hovedpunktene i debatten om hvilken betydning Sveriges valg har for Norge.

Det avtaleverket vi benevner EØS-avtalen består av flere elementer. Det er selve EØS-avtalen (avtalen om det økonomiske samarbeidsområdet), bilaterale avtaler mellom Norge og EU (f.eks. vår fiskeriavtale med EU) og EOD-avtalen (som oppretter EFTA-organene ESA og EFTA-domstolen). Selve avtaleteksten sier ikke noe om hva som skal skje hvis et eller flere land går over fra EFTA til EU. Det er altså ingen automatikk i at avtalen skal reforhandles eller endres som følge av at Sverige, Finland og Østerrike går over til EU. Imidlertid vil deler av avtalen være uaktuell (f.eks. deler som omhandler enkelte nasjonale unntak og reservasjoner eller representantfordelinger mellom EFTA-landene), og det vil derfor trolig være nødvendig med i alle fall en gjennomgang av avtalen.

De som hevder at EØS-avtalen ikke kan representere noe varig alternativ for Norge hvis Sverige, Finland og Østerrike går inn i EU, tar gjerne utgangspunkt i at EFTA-søylen av EØS vil bli svært liten. Professor Kjell A. Eliassen på Handelshøyskolen BI uttaler at EØS-avtalen vil rakne og "blir av liten verdi for Norge og norsk næringsliv dersom Norge blir stående utenfor EU mens de andre EFTA-landene går med"²³. Eliassen begrunner sine uttalelser med at med bare to medlemsland vil det bli umulig å opprettholde EØS-institusjonene, og "uten fungerende kontrollsystemer som gjør at EU-landene er sikre på at EØS-landene følger reglene i det indre markedet, forsvinner også EUs motivasjon for ikke å bruke anti-dumping-

tiltak mot Norge bort." Eliassen konkluderer med at EØS i praksis kommer til å reduseres til en frihandelsavtale med "nogo attåt". Også Gro Harlem Brundtland tror at EØS-avtalen vil endres mye som følge av at de tre største EFTA-landene går inn i EU. "Det blir lite igjen" uttaler hun om EØS-konstruksjonen²⁴, og sier videre "Jeg kan for eksempel ikke se at vi får beholde en egen EØS-domstol som skal behandle Norge og Islands rettigheter i forhold til EU. Og da blir det til at vi må leve med de regler som de andre landene enes om." Lederen i Arbeiderpartiet, Torbjørn Jagland, er enda mer pessimistisk på EØS-avtalens vegne. På årsmøte i Nord-Trøndelag Arbeiderparti uttaler Jagland "Hvis Sverige, Finland og Østerrike blir med, vil EU være selvforsynte med papir, trelast og trebaserte plater. Da kan EU-landene ønske å fordeler til sin egen industri"²⁵. Et tilsvarende resonnement ligger sannsynligvis bak en pressemelding som Landbruksdepartementet sendte ut 2.3.1994. Her heter det: "Norsk skogbruksnæring sikres også ved et EU-medlemskap. Ved et eventuelt svensk og finsk EU-medlemskap vil våre viktigste handelspartnere være en del av EUs indre marked. Et norsk medlemskap sikrer likeverdige avsetningsmuligheter for norsk skogindustri."

Island står i samme situasjon som Norge i forhold til EØS-avtalen. På Island synes imidlertid regjeringen å ha større tiltro til EØS-avtalen enn de regjerende politikerne i Norge har. Under det islandske Alltingets Europadebatt 16. mars 1994, ble bl.a. EØS-avtalens framtid diskutert. Fiskeriminister Þorsteinn Pálsson hevdet at Den europeiske union var forpliktet til å opprettholde EØS-avtalen selv om de andre EFTA-landene sluttet seg til EU. Utenrikskomiteens formann Björn Bjarnason opplyste videre at EUs representanter hadde avgitt erklæringer om at isendingene ikke hadde noe å tape angående EØS-avtalens innhold selv om noen EFTA-stater gikk inn i unionen, og at avtalen teknisk sett var som før.²⁶ Det islandske synet på EØS-avtalen ble bekreftet av den greske utenriksministeren (og formann i Ministerrådet første halvdel av 1994) Pangalos. I et møte med representanter for regjeringen 17. mai 1994 uttaler han at EØS-avtalen kommer til å bestå uavhengig av antall EØS-medlemmer i EFTA; fordi "kvalitet er viktigere enn kvantitet"²⁷.

Det kan være vanskelig å skille mellom på den ene siden uttalelser framsatt på bakgrunn av mer eller mindre kvalifisert gjetning og som har til hensikt å spre informasjon og viten om et saksområde, og på den andre side uttalelser som mer kan karakteriseres som politisk taktikkeri. Jeg vil nå gå nærmere inn på de enkelte delene av EØS-avtaleverket og forsøke å

diskutere hvilke sannsynlige effekter en utvidelse av EU med Sverige, Finland og Østerrike vil ha på EØS-avtalen.

8.2. Den økonomiske delen av EØS

Selve EØS-avtalen, eller avtalen om den økonomiske delen av EØS, regulerer vår markedsadgang til det indre markedet og gir de konkurransereglene vårt næringsliv må rette seg etter ved grenseoverskridende handel med EU-land. Denne delen kan betegnes som frihandeldelen av avtalen. Som nevnt over har det vært reist tvil om hvilken handelsstatus Norge vil ha overfor EU hvis de tre største EFTA-landene blir medlemmer.

Jaglands og Landbruksdepartementets antydninger om redusert tilgang til EU-markedet, bygger implisitt på at EU aktivt vil forandre EØS-avtalen for å innføre handelshindringer, enten disse er direkte eller indirekte, på varer det i utgangspunktet er frihandel på. En slik proteksjonistisk utvikling vil være ganske politisk oppsiktsvekkende. EU utvider stadig sine frihandelsavtaler med europeiske land, nå sist med Baltikum. At EU samtidig som de liberaliserer handelen med andre deler av Europa skulle ønske å innføre restriksjoner på handelen til Norge, virker lite sannsynlig.

Også rent økonomisk virker en slik proteksjonistisk utvikling usannsynlig. Innføring av toll på varer det i utgangspunktet var frihandel på, vil medføre at hele EØS-avtalen må reforhandles, og Norge vil enten kreve innrømmelser fra EU som kompensasjon for de tapte markedsandelene, eller gå til mottiltak i form av å innføre toll på EU-varer. I forhold til de østeuropeiske landene og Baltikum, er Norge et rikt land med høye kostnader og høy kjøpekraft, og utgjør slik en helt annen type marked enn Øst-Europa. Handel med Øst-Europa kan derfor ikke erstatte handel med Norge. En innføring av handelsbegrensninger gir dessuten dyrere varer for de gruppene som er konsumenter av de varene det blir lagt handelshindringer på, og innebærer derfor en kostnad (også) for det landet som pålegger handelshindringen.

GATT-avtalens artikkel nr. XXIV 5(a) angir hvilke regler som gjelder for tredjeland ved opprettelsen av en tollunion eller et frihandelsområde. Hovedregelen her er at når det dannes en tollunion eller et frihandelsområde, skal tredjeland "i det store og hele" ha de samme tollsatser og andre reguleringer på handelen som de hadde før tollunionen/frihandelsområdet ble opprettet. Altså: I følge GATT-avtalen skal ikke Norge kunne få høyere tollsatser eller andre handelshindringer mot EU enn det vi har nå, som følge av at Sverige og Finland går inn i EU.

8.3. De bilaterale avtalene

De bilaterale avtalene er formelt helt løsrevet fra EØS-avtalen, og det er ingen grunn til at det skal oppstå endringer i disse som følge av at den ene avtaleparten (EU) utvides med tre land. De områdene av vårt samkvem med EU som er regulert gjennom bilaterale avtaler (hovedsakelig fisk) vil derfor sannsynligvis ligge urørt.

8.4. Institusjonene

De største forandringene i EØS-avtalen vil trolig komme på institusjonssiden. Denne delen av EØS-avtalen bygger på et to-veis samarbeid der EFTA-landene har sine institusjoner og EU-landene sine, og der det i tillegg er opprettet to fellesinstitusjoner som skal samordne de to søylene i EØS-samarbeidet, og sikre videreutviklingen av avtalen. Selv om to-søyleoppbyggingen av EØS betoner at avtalen er et samarbeid mellom to i utgangspunktet likeverdige parter, bærer EØS-avtalen allerede preg av at det er en stor og en liten part i avtalen. Muligens vil det asymmetriske preget i samarbeidet styrkes av at EU vokser marginalt mens den andre avtaleparten mer enn halveres. På den andre side trenger ikke det endrede styrkeforholdet være avgjørende for om den institusjonelle delen av EØS-avtalen ryker.

8.4.1. En kort gjennomgang av de ulike institusjonene:

EFTA-institusjonene:

1) EFTAs overvåkingsorgan ESA - european surveillance authority - skal påse at EFTA-landene etterlever EØS-reglene i EFTA-området mens det er kommisjonen som har de tilsvarende oppgavene innenfor EU-området. ESA har svært begrenset mulighet til bruk av maktmidler overfor EFTA-regjeringene. Hvis et EFTA-land bryter regelverket, f.eks. i forbindelse med offentlig anbudsrunder eller statsstøtte, kan ESA trekke regjeringen inn for EFTA-domstolen i Geneve. ESA kan imidlertid ikke bøtelegge en regjering. Når det gjelder selve konkurranselovene er imidlertid ESA overnasjonal. ESA kan gripe inn direkte overfor bedrifter som mistenkes for brudd på konkurranselovene. ESA har da myndighet til å bøtelegge, beordre ransaking og beslaglegge bevis i bedriften.

ESA og kommisjonen skal fordele oppgavene mellom seg slik at ESA vil ha tilsyn med bedrifters atferd i EFTA-området, mens kommisjonen vil ha oppsyn med EU-området. I de tilfellene der bedriftens virksomhet foregår både i EFTA og i EU-området, fordeles oppgavene etter hvor stor andel av omsetningen i foretaket som foregår på henholdsvis EU og EFTA-område.

2) EFTA-domstolen tilsvarer på mange måter EU-domstolen. Domstolen har som oppgave å avgjøre tvister mellom EFTA-landene om forståelsen av EØS avtalens bestemmelser. Domstolen skal prøve saker der EFTAs overvåkningskomite mener at et EFTA-land har forbrutt seg mot EØS-avtalen, og der under de generelle konkurransereglene. Domstolen skal overprøve pålegg ESA har gitt, og kan prøve om ESA har gått ut over sine fullmakter. Domstoler i EFTA-land kan be EFTA-domstolen om rådgivende tolkninger av EØS-avtalen. 27 mennesker arbeider i dag ved EFTA-domstolen.

Arbeidsfordeling mellom EFTA og EU-domstolen, vil i utgangspunktet være at EFTA-domstolen skal ta seg av saker der aktørene er EFTA-land, EU-domstolen der EU-land er aktører. I det tilfelle der sakene delvis hører hjemme i EU, delvis i EFTA, benyttes samme fordeling som i tilfelle med overvåkingsorganet ESA.

3) EFTAs faste komité ble opprettet slik at EFTAs medlemsstater skulle kunne koordinere sine standpunkt angående saker som skal til behandling i EØS-komitèen.

EØS-institusjonene:

1) EØS-rådet - som er satt sammen av EUs ministerråd, EU-kommisjonen (tilsammen 29 representanter) og et medlem fra hver EFTA-stat. EØS-rådet er EØS-avtalens politiske topporgan, som skal fatte beslutninger om eventuelle endringer i traktaten, trekke opp generelle retningslinjer osv. Rådet baserer seg på enstemmighet mellom på den ene siden representantene for EU, og på den andre side representantene for EFTA-landene.

2) EØS-komitèen - det utøvende organet med hensyn til gjennomføring av avtalen. Komitèen skal bestå av representanter for avtalepartene, altså representanter for EFTA-landene og EU-systemet.

3) Parlamentarisk samarbeid - komitèen skal bestå av 66 medlemmer, der halvparten skal hentes fra EU-parlamentet og den andre halvdel fra EFTA-landenes nasjonalforsamlinger. Parlamentarikerkomitèen er å oppfatte som et rådgivende organ som ikke har noen form for myndighet.

4) Den rådgivende komité - denne komitèen skal bestå av representanter for EØS-områdets arbeids- og næringsliv. Medlemmene rekrutteres for EU-landenes vedkommende fra EUs sosiale og økonomiske komité, og for EFTA-landene fra EFTAs faste komité. Det er ventet at den rådgivende komité blir en viktig høringsinstans for næringspolitiske spørsmål i EØS-sammenheng.

8.4.2. Effekter på institusjonene av at Sverige, Finland og Østerrike går inn i EU

Arbeidsområdet til overvåkingsorganet ESA og EFTA-domstolen vil nødvendigvis skrumpe inn som resultat av at EFTA-området av EØS reduseres. Når det gjelder handelsovervåkning, vil oppgavene stort sett begrenses til å overvåke handelen mellom Norge, Island og Liechtenstein. Denne (ekskl. samhandelen Island/Liechtenstein) var i 1992 på ca. 1,7 mrd kr. I de tilfellene der det oppstår mistanker om brudd på konkurranselovgivningen i bedrifter som opererer både i EFTA og EU-området, vil det i praksis nesten alltid være EU-kommisjonen som vil måtte behandle klagen. En konsekvens av at Sverige, Finland og

Østerrike går inn i EU vil derfor være at vi vil måtte underlegge oss EU-kommisjonen i større grad enn nå i saker som angår handel og tolkning av konkurranselover.

Professor Kjell Eliassen er redd for at et ESA "med stort sett bare nordmenn" vil føre til at EU-landene ikke vil ha den nødvendige tillit til at EFTA-delen av EØS følger de felles konkurransereglene, og dermed at EUs motivasjon for å ikke å bruke anti-dumping tiltak mot Norge vil forsvinne. Med en fungerende domstol skal ikke dette behøve å være et alvorlig problem. Normal saksgang vil da være at den part som føler seg forbigått kan klage ESAs avgjørelse (eller mangel på sådan) inn for en domstol. En av EFTA-domstolens første saker var nettopp en slik sak; anlagt av skotske lakseprodusenter mot ESA fordi ESA nektet å granske påstått ulovlig statsstøtte til norske oppdrettere. Det vil være et prestisjenederlag for ESA stadig å bli overprøvd av en domstol, og det vil derfor være i ESAs egeninteresse å utføre de pålagte kontrolloppgavene etter avtalens intensjoner. Det har også vært pekt på at en fare med ESA tvert i mot vil være at ESA vil vise kommisjonen at de virkelig kan, og at de slik vil bli overivrige i sine kontrollopgaver.

Hvorvidt den fungerende domstolen vil være EFTA-domstolen, Europa-domstolen eller en annen konstruksjon, er vanskelig å si noe sikkert om.

Dommer Bjørn Haug ved EFTA-domstolen sier i et intervju med Dagens Næringsliv at det er langt fra sikkert at EFTA-domstolen avvikles selv om EFTA-delen av EØS blir bestående av bare tre land; "det kan tenkes at partene ser seg best tjent med å ha en slik institusjon"²⁸ uttaler Haug om EFTA-domstolen. For Norge virker det som en dårlig løsning å la Europadomstolen ta over hele domstolsoppgaven. Vi kan da risikere å bli trukket for en domstol vi ikke har noen innflytelse over i det hele tatt. Dommer Bjørn Haug hevder også at uavhengig av om Norge kunne godta å underlegge seg Europadomstolens myndighet i konkurransesaker, er det slett ikke sikkert at Europadomstolen har denne myndighet. Altså; Hvis ikke EFTA-domstolen opprettholdes, kan ikke Norge bare utpeke Europadomstolen som erstatning. For Norge kan derfor EFTA-domstolen være en betingelse for opprettholdelse av frihandelsdelen av EØS.

Men også EU kan ha egeninteresse av å opprettholde EFTA-domstolen. EFTA-domstolen gir EU mulighet til å få prøvd saker rettslig i en domstol som er bindende for EFTA-landenes bedrifter. For EU-landenes eksport til EFTA-landene betyr EFTA-domstolen at bedrifter som er hjemmekonkurrerende i et EFTA-land kan dømmes for brudd på konkurranselovene. Gjennom opprettholdelse av EFTA-domstolen kan altså EU sørge for at EUs eksportbedrifter møter rettferdig konkurranse på EFTA-markedet.

En kunne kanskje tenke seg en løsning på domstolsproblemet ved å etablere en domstol hvor dommere fra EU-domstolen og fra EFTAs medlemsstater inngikk i en felles domstol når saker som angikk EØS skulle drøftes. Et slikt domstolkonsept lå inne i det første forslaget til EØS-avtalen, men konstruksjonen ble avvist av EU-domstolen som i strid med Romatraktatens grunnleggende prinsipper.²⁹

Mens EFTA-institusjonene hovedsakelig har en overvåkende funksjon, har de felles EØS-institusjonene ansvaret for dynamikken i EØS-avtalen. Gjennom arbeidet i EØS-komiteen skal EU-landene og EFTA-landene sammen utforme nye regler for det indre markedet. Dette skjer ved at EFTA-landene skal oversendes en gjenpart av alle forslag fra kommisjonen om EØS-relevante lover. Hvis en av avtalepartene ber om det, skal det så finne sted en fortløpende informasjons- og samrådsprosess i EØS-komiteen mellom framleggelsen av forslaget og endelig vedtak. Vedtaket om den nye loven må så være enstemmig mellom på den ene siden EU og på den andre siden EFTA-landene. Hvis EFTA-landene ikke ønsker at den nye loven skal bli del av EØS-avtalen, kan de nedlegge veto. Hvis EFTA-landene bruker denne vetoretten, fører dette til suspensjon av de deler av avtalen (det vil si de rettsakter) som blir direkte berørt av det nye regelverket.

Kjell Eliassen spør at EØS-komiteen vil miste sin verdi hvis EFTA-delen bare består av tre land, og at "EØS-landene Norge og Island bevisstløst må tilpasse seg nye EU-regler. Dermed forsvinner mulighetene for Norge og næringslivet til å øve innflytelse på vedtak i EU". Dette resonnementet bygger på en antagelse om at både EU-landene og EFTA-landene på hver sin side opptrer samlet og enige i EØS-institusjonene. Den innflytelsen Norge i dag har på utformingen av regelverket for det indre markedet, er begrenset til konsulteringer og deltagelse i ekspertkomiteer i den lovforberedende fasen. I EØS-rådet sitter et medlem av

hvert EU-lands regjering (ministerrådet) sammen med kommisjonen og en representant for hvert EFTA-lands regjering. Hvis Sverige, Østerrike og Finland går ut av EFTA og inn i EU, er det fremdeles de samme landene som møter i EØS-rådet, og man kan anta at i den grad de nåværende EFTA-landene har sammenfallende interesser i dag, vil de for en stor del også ha det i en situasjon der de tre har gått inn i EU. Såframt EØS-komiteen fungerer bør det derfor ikke være så stor forskjell på Norges påvirkningskraft innad i EØS-rådet.

8.5. Oppsummering

EØS-avtalen består av tre deler og de tre delene vil påvirkes ulikt av at Sverige, Finland og Østerrike går inn i EU.

Det er usannsynlig at de bilaterale avtalene mellom Norge og EU blir påvirket overhodet innenfor et slikt scenario. Det er også sterke grunner til å kunne hevde at selve EØS-avtalen - frihandelsdelen av EØS - i all hovedsak vil fortsette slik den er i dag. Den mest uforutsigbare delen av EØS-avtalen er institusjonsdelen. Norge vil, som følge av at EUs område utvides, i sterkere grad måtte underlegge seg kommisjonens avgjørelser på områder innenfor det indre markedet. Det er imidlertid ikke entydig at EFTA-institusjonene forsvinner. Hvor mye faktisk medbestemmelsesrett Norge mister som følge av at EFTA-delen av EØS blir mindre, må vurderes opp mot hvor stor medbestemmelsesrett vi har i dag.

Det spesielle med EØS-avtalen er den innebygde dynamikken som skal sikre at EFTA-landene og EU-landene utvikler lover og regler for det indre markedet i samme retning og noenlunde samme fart. Dette gjør at EØS-avtalen hele tiden endres i pakt med de endringene EU vedtar for det indre markedet, med mindre EFTA-landene selv reserverer seg mot dette. Mange har uttrykt at hovedproblemet med å bli stående alene utenfor EU (sammen med Island og Liechtenstein), er at innenlandske investeringer vil forsvinne til utlandet, og at utenlandske investeringer i Norge vil ta slutt. Hovedgrunnen til dette skal være at Norges tilknytning til EU og det indre markedet blir usikker med bare en EØS-avtale.

Norske myndigheter er selv ansvarlige for hvilke signaler som sendes ut om EØS-avtalens stabilitet. Hvis det signaliseres at EØS-avtalen er usikker og gir et usikkert forhold til det indre markedet, da forsvinner også investeringene. Signaliseres det der i mot at norske myndigheter satser på avtalen, og vil jobbe for at avtalen skal bestå og fungere slik den gjør nå, er det ingen grunn til at det skal oppleves som mer risikofylt å investere i Norge enn i EU-området. Det samme gjelder i høy grad også næringslivet. Enkelte har også hevdet at det vil bli for dyrt å opprettholde EØS-avtalens kontrollapparat hvis Norge skal måtte stå for kostnadene sammen med Island og Liechtenstein.³⁰ Til sammen er ca 130 personer ansatt i ESA og EFTA-domstolen. Kostnadene forbundet ved disse kontrollapparatene kan derfor ikke være uoverkommelige sett i forhold til EØS-avtalens betydning for norsk næringsliv. Vurdert i forhold til alternativet, medlemskap i den europeiske unionen, er det ingen tvil om at budsjettkostnadene ved å opprettholde EØS-avtalen er betydelig mindre enn budsjettkostnadene ved et EU-medlemskap.

Henvisninger.

1. Gro Harlem Brundtland til VG 30.mars 1994
2. NTB-melding fra Gro Harlem Brundtlands åpning av Foreningen Nordens 75-årsdag. Stavanger Aftenblad 12.4.94
3. "den dagen vi våkner til et EU-nei vil renten fyke oppover" Sverre Walter Rostoft til Dagens Næringsliv 07.05.94
4. "Forutsetningene om lav prisvekst, og dermed også en lønnsvekst som sikrer konkurranseevnen er helt avhengig av at Norge blir medlem av EU." Olav Magnussen til Dagens Næringsliv 07.05.94.
5. Arbeiderpartiets leder Torbjørn Jagland på årsmøte i Nord-Trøndelag Arbeiderparti 16.04.94
6. Kaci K. Five til Dagbladet 1.3.93
7. Aft.posten 11.05.94
8. Aft.posten 11.05.94
9. Dagens Nyheter 16.02.94
10. Klassekampen 21.04.94
11. Nordisk Kontakt nr.2 1994
12. Arne Olav Brundtland i Østlendingen 29.11.93
13. Dagens Nyheter fra Nordisk Råds 44.sesjon
14. Intervju med Dagens Næringsliv 04.05.94
15. Dagens Næringsliv 04.06.94
16. B.Strøm, Veien til EØS
17. Befring 1993 etter Jacobsen&Dulsrud 1993 Rapport 2/1993 Landbrukets Utredningskontor
18. Nordisk Kontakt 4/1994
19. Priser på et utvalg matvarer i noen land. Notat fra Landbrukets Felleskontor 13.04.94
20. Dagens Nyheter 28.01.94
21. Svein Longva SSB og Olav Magnussen NHO til Klassekampen 04.03.94
22. Dagens Næringsliv 24.06.94
23. til Aftenposten 09.04.94

24. til VG 30.03.94
25. Aftenposten 17.04.94
26. Nordisk Kontakt nr4/94
27. Aftenposten 18.05.94
28. Dagens Næringsliv 030594
29. Bjørn Strøm, notat fra Landbrukets Utredningskontor 8/1992
30. Adm.dir. Karl Olaf Nystedt i Teknologibedriftenes Landsforbund TBL til Aftenposten
11.04.94
31. Bjørn Strøm: Næringsmiddelindustrien og EF. En gjennomgang av rapporten fra
Rebild Marketing. Landbrukets Utredningskontor 3/1994.